

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI FEDERICO II

FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA



DOTTORATO DI RICERCA IN “DIRITTO DEI RAPPORTI ECONOMICI E DI LAVORO”

21° CICLO

Tesi di Dottorato in

IL LAVORO SOMMERSO

Studio giuridico comparativo tra legge italiana e francese con riferimenti al livello europeo ed internazionale

Tutor

Prof. Lorenzo Zoppoli

Candidato

Dott. Emad Al-NASER

ANNO ACCADEMICO 2010-2011

Ringraziamenti

In conclusione di questo percorso, un sincero ringraziamento va ai Prof. **Lorenzo Zoppoli** e **Massimiliano Delfino**, per quanto hanno saputo trasmettere in questi anni. Vorrei inoltre ringraziare il Prof. **Malik Abra** e il personale delle biblioteche dell'Università Federico II di Napoli e l'Istituto Education First (EF) di Parigi per avermi assistito nel mio lavoro di ricerca.

Dedica

**Dedica la mia dissertazione alla mia terra, che ha insegnato al
mondo l'uso della scrittura e ha reso possibile il diffondersi
della civiltà emanando le prime leggi . Alla terra di Babilonia,
Abramo e Hammurabi : all'Iraq, terra della Mesopotamia**

Ringraziamenti

Dedica

Indice

Premessa

Capitolo 1

Il concetto di lavoro sommerso p.11- 86

- 1.1 La questione terminologica**
- 1.2 L'origine storica del lavoro sommerso**
- 1.3 Definizione lavoro sommerso**
 - 1.3.1 Le varie correnti di pensiero
 - 1.3.2 La necessità di tracciare un confine
- 1.4 I componenti principali del lavoro sommerso**
 - 1.4.1 Il lavoratore
 - 1.4.2 Il datore di lavoro
 - 1.4.3 Il lavoro
 - 1.4.4 Il mercato del lavoro sommerso
- 1.5 Cause del lavoro sommerso**
 - 1.5.1 Le cause economiche
 - 1.5.2 Le cause amministrative
 - 1.5.3 Altre cause
- 1.6 Gli effetti del lavoro sommerso**
 - 1.6.1 Gli effetti negativi del lavoro sommerso
 - 1.6.2 Gli effetti positivi del lavoro sommerso
- 1.7 Uno sguardo alle politiche per l'emersione del lavoro sommerso**
 - 1.7.1 Che cosa sono le politiche di emersione del lavoro sommerso
 - 1.7.2 Le diverse prospettive della questione
 - 1.7.3 Le basi teoriche delle politiche liberiste e interventiste di contrasto al sommerso
 - 1.7.4 Controlli e sanzioni

Capitolo 2

Il lavoro sommerso in Italia p.87- 156

- 2.1 Un quadro generale del lavoro sommerso in Italia**
 - 2.1.1 Definizione del lavoro sommerso
 - 2.1.2 I principi costituzionali delle politiche di emersione
 - 2.1.3 Il lavoro sommerso e la piccola impresa

2.2 . Le politiche di tipo diretto

- 2.2.1 I contratti di riallineamento
- 2.2.2 Il regime sanzionatorio
- 2.2.3 La politica di emersione dei lavoratori clandestini

2.3. Le politiche di tipo indiretto

- 2.3.1 L'emersione nelle politiche attive del lavoro
- 2.3.2 Le politiche di emersione nelle politiche attive territoriali
- 2.3.3 L'emersione nelle politiche di sviluppo locale
- 2.3.4 L'emersione nelle politiche sociali

Capitolo 3

Il lavoro illegale in Francia p.157- 213

3.1 La definizione di lavoro illegale e i cenni storici

- 3.1.1 Definizione di lavoro illegale
- 3.1.2 Cenni storici sul lavoro illegale

3.2 Il mercato del lavoro francese

- 3.2.1 Provvedimenti tradizionali che regolano il mercato del lavoro in Francia
- 3.2.2 La flessibilità nel mercato del lavoro Francese
- 3.2.3 Politiche di welfare – to – work
- 3.2.4 Quattro tipi di strutture per l'inserimento tramite attività economiche

3.3 Le politiche di emersione del lavoro illegale in Francia

- 3.3.1 Gli organismi coinvolti nelle politiche di emersione del lavoro illegale in Francia
- 3.3.2 Le politiche indirette
- 3.3.3 Le politiche dirette

Capitolo 4

Comparazione tra legge italiana e francese p.214- 265

Introduzione

4.1 Comparazione generale

- 4.1.1 Confronto tra i sistemi economici e fiscali
- 4.1.2 Il mercato del lavoro
- 4.1.3 Il diritto sindacale
- 4.1.4 L'immigrazione
- 4.1.5 La disoccupazione

4.2 Comparazione specifica

- 4.2.1 La definizione del lavoro sommerso
- 4.2.2 Le politiche di emersione del lavoro sommerso, illegale

Capitolo 5

Il lavoro sommerso negli ordinamenti sovranazionali

p.266-303

- 5.1 Il lavoro dignitoso: una buona politica di emersione del lavoro sommerso a livello mondiale
- 5.2 Il lavoro sommerso nell'Unione Europea
 - 5.2.1 I dibattiti sul lavoro sommerso in Europa
 - 5.2.2 Le politiche di emersione del lavoro sommerso in Europa
- 5.3 la "Flessicurezza" e il lavoro sommerso in Europa
- 5.4 Il lavoro dignitoso nell'Unione Europea

Appendice

Gli accordi di cooperazione bilaterale tra Francia e Italia

p.304- 315

- 1. Italia - Francia: cooperazione in materia di lotta al lavoro irregolare 5/11/2008.
- 2. Lo sviluppo della cooperazione bilaterale tra il Ministero del lavoro e della Previdenza Sociale italiano e il Ministero del Lavoro, delle Relazioni Sociali e della Solidarietà francese volto a combattere il lavoro irregolare 12 marzo 2008.
- 3. Italia - Francia: cooperazione in materia di immigrazione 30/11/2007.
- 4. Italia - Francia: cooperazione in materia di lotta al lavoro illegale, immigrazione e politiche attive dell'impiego del 25/1/2005 .

Bibliografia

Index "English"

Preface "English"

Premessa

È frequente che gli studi condotti in materia di diritto del lavoro catturino l'attenzione dei giuslavoristi per il vasto interesse dedicato alle questioni che turbano il rilievo tecnico-giuridico, per le problematiche coinvolte e per il peso sociale che rivestono le soluzioni prospettate.

Il lavoro sommerso è emblematico di questo tipo di studi. Si tratta di una realtà molto diffusa, più di quanto di norma si pensi e che incide sui sistemi economici occidentali. Soprattutto è un fenomeno in crescita, sia pure con tassi diversi, in tutti i Paesi. In altre parole, il lavoro sommerso non è un fenomeno esclusivamente italiano, ma interessa tutti gli Stati membri dell'Unione europea, e con dimensioni e caratteristiche differenti si manifesta anche a livello mondiale, in particolare nei Paesi sottosviluppati.

L'importanza dell'argomento risiede in diversi motivi, uno dei quali è il fatto che il lavoro sommerso riguarda la vita di milioni di persone nel mondo e produce miliardi di dollari ogni anno .

La gravità, l'ampiezza e la complessità del lavoro sommerso e delle sue cause sono la premessa di qualsiasi discorso in materia. Si va dall'intreccio con il fenomeno dell'illegalità diffusa e dell'economia criminale ad una –semplice” - per così dire - evasione fiscale e contributiva; dall'immigrazione clandestina, per passare attraverso vari gradi intermedi: evasione dei trattamenti economici e normativi imposti per legge o per contratto collettivo al mercato del lavoro ufficiale; evasione degli oneri derivanti dalle misure di sicurezza e d'igiene sul lavoro; disoccupazione; lavoro minorile; flessibilità; esclusione sociale; povertà; corruzione; dignità del lavoro, eccetera. Si tratta di un fenomeno ben noto e non solo tra i ricercatori ed alcuni legislatori nazionali; se ne è occupata anche la Comunità europea e l'Organizzazione internazionale del lavoro .

Il lavoro sommerso è un fenomeno negativo, che danneggia non solo i

lavoratori coinvolti ma anche le imprese e l'economia interna. Esso produce i suoi effetti sia sulle persone sia sulla sicurezza e sulle finanze pubbliche sia, in ultimo, sulla concorrenza.

D'altra parte, è noto che il sommerso è un fenomeno ambivalente. Non si può pensare, però, che un fenomeno così integrato nel nostro tessuto sociale ed economico possa provocare soltanto danni. C'è un altro aspetto del lavoro sommerso che può considerarsi come un problema, ma anche come una soluzione. Talvolta esso è frutto di forti complicità tra datore di lavoro e lavoratore, e quindi non è solo sintomo di sfruttamento della condizione di debolezza del prestatore di lavoro subordinato. Il lavoro sommerso ha contribuito a ristabilire l'efficacia delle regole di mercato che hanno rappresentato la base per la ripresa economica in molti Paesi. Anche l'economia sommersa costituisce una quota significativa del reddito e dell'occupazione, specialmente nei Paesi sviluppati ed in quelli che stanno cercando una via verso lo sviluppo. Inoltre, in certe condizioni, il lavoro sommerso può rappresentare un aspetto di una fase evolutiva dei sistemi produttivi che può portare a fenomeni virtuosi di sviluppo economico, come ad esempio nel Mezzogiorno d'Italia .

In questa prospettiva è difficile trovare una definizione comune di lavoro sommerso ed è altrettanto complicato indicare con certezza la dimensione del problema, poiché la sua ampiezza può essere soltanto stimata.

L'esigenza che si intende soddisfare è quella di una verifica o, più precisamente, di una riflessione a posteriori sull'incidenza delle misure poste in campo, nel contesto di realtà economico-sociali complesse e diverse, come quelle dell'Italia e della Francia. Realtà delimitate, ma certamente rappresentative dell'eterogeneità e dell'articolazione del fenomeno, intorno al quale si avverte un forte disagio nell'analisi scientifica, proprio a partire dal problema di un'univoca definizione .

Difatti, la pluralità di nozioni in questo caso, invero quasi sempre, non è soltanto la proiezione di approcci culturali e scientifici diversificati, ma è segnale

della estrema varietà del fenomeno nel suo insieme, che investe la regolazione dei rapporti di lavoro nelle sue molteplici componenti di sistema: giuridica, economico-statistica e sociologica.

Nell'indagine svolta abbiamo voluto inoltre chiarire il senso delle politiche di emersione del lavoro sommerso nella loro duplice modalità, diretta ed indiretta. Di seguito, saranno descritte ed analizzate le basi teoriche delle politiche liberiste e interventiste di contrasto al sommerso. Si procederà all'analisi di due esperienze diverse in altrettanti Paesi importanti a livello mondiale l'Italia, con i suoi tre cicli legislativi di politiche di emersione: e la Francia, che costituisce un caso particolare sotto questo aspetto. Non si mancherà di trattare, poi, la questione del lavoro sommerso a livello europeo ed internazionale.

La tesi è articolata in cinque capitoli, oltre ad un'introduzione. Il primo capitolo costituisce una rassegna della terminologia concettuale. Molti sono i significati che si attribuiscono al concetto di economia sommersa. Si cercherà di fare chiarezza in modo da consentire una maggiore precisione nell'analisi, specificando cosa si intende quando si utilizza l'espressione lavoro sommerso piuttosto che altre espressioni. Saranno inoltre trattate le cause che favoriscono l'insorgere o, più spesso, l'incremento del sommerso e gli effetti che ne derivano. Impostare questo tipo di analisi sembra importante e doveroso, in quanto, per comprendere concretamente e a fondo la materia di cui si vuole discutere, non si può prescindere dagli elementi che originano tale fenomeno nella società e nel sistema economico. Altrettanto importante è sottolineare quali sono le politiche di emersione del lavoro sommerso.

Il secondo capitolo è dedicato al fenomeno in Italia, evidenziando come si tratti di un'esperienza particolare, caratterizzata da varie politiche di emersione. Nel terzo capitolo, come già anticipato, sarà descritta un'altra esperienza europea, quella francese. Il quarto capitolo sarà dedicato alla comparazione del fenomeno del lavoro sommerso nei due Paesi considerati. L'ultimo capitolo analizzerà invece il fenomeno del lavoro sommerso a livello internazionale.

CAPITOLO PRIMO

Il concetto di lavoro sommerso

Il concetto di lavoro sommerso

1.1 La questione terminologica: 1.2 L'origine storica del lavoro sommerso. 1.3. Definizione del lavoro sommerso: 1.3.1 Le varie correnti di pensiero; 1.3.2 La necessità di tracciare un confine; 1.4. I componenti principali del lavoro sommerso; 1.4.1 Il lavoratore; 1.4.2 Il datore di lavoro; 1.4.3 Il lavoro; 1.4.4 Il mercato del lavoro sommerso 1.5. Cause del lavoro sommerso: 1.5.1 Le cause economiche 1.5.2 Le cause amministrative 1.5.3 Altre cause 1.6 Gli effetti del lavoro sommerso ; 1.6.1 Gli effetti negativi del lavoro sommerso 1.6.2 Gli effetti positivi del lavoro sommerso; 1.7 Un sguardo alle politiche per l'emersione del lavoro sommerso 1.7.1 Che cosa sono le politiche di emersione del lavoro sommerso; 1.7.2 Le diverse prospettive della questione; 1.7.3 Le basi teoriche delle politiche liberiste e interventiste di contrasto al sommerso; 1.7.4 Vigilanza e sanzione .

1.1 La questione terminologica

All'interno della metodologia giuridica così come nel linguaggio comune, si tende da utilizzare indifferentemente una molteplicità di termini. Tutto ciò accade a seguito di un'incapacità, da parte degli addetti ai lavori, di individuare una terminologia unanimemente riconosciuta per individuare e descrivere il fenomeno.

Per questo motivo, riteniamo che alcuni termini comuni dovrebbero essere scartati poiché non sono in grado di essere applicati completamente al fenomeno che si intende descrivere: in modo più elegante, possiamo dire che ciascuno di questi termini, che spesso vengono utilizzati in modo diverso, ha un suo preciso significato, e il loro significato dipende infatti, dal punto di vista adottato.

Perciò, occorre definire il più precisamente possibile.

i. I termini *ombra(shadow)*, *nascosto*, *occulto*, *dissimulato*, *mascherato*, *clandestino(clandestine)*. Queste denominazioni sembrano inappropriate per tanti motivi. Seppure si tratta di termini generici, bisogna, in ogni caso, cercare di tentare una spiegazione che ci aiuti a decifrare e comprendere la delicata questione del lavoro sommerso, partendo proprio dalle terminologie proposte e che vengono attribuite al fenomeno in questione.

In realtà, il fenomeno del lavoro sommerso non è considerato più un fenomeno occulto nel mondo¹: basta ricordare che nel 2007 l'economia sommersa in Italia ha generato circa 549 miliardi di euro, corrispondenti al 35 per cento del

(¹) V. Gandolfo M, Gennari P, Il lavoro sommerso: è possibile rilevarlo?, senza anno, p(1), dal sito www.ds.unifi.it

prodotto interno lordo ufficiale, che è di circa 1.500 miliardi di euro.² Gli autori, inoltre, tendono a rifiutare il carattere nascosto dell'argomento (e quindi a rifiutare i termini ombra, nascosto..), poiché ritengono che seppure le amministrazioni centrali non siano in grado di cogliere, registrare e regolare, tali attività rimangono comunque ben visibili (alla luce del sole) nelle località nelle quali si trovano ad operare.

ii. Il termine **nero** “**lavoro nero, al nero, in nero**”(black): la denominazione del lavoro nero sembra tuttavia inappropriata, non perché solo generica ma per due ordini differenti di motivi. In primo luogo l'idea di un lavoro nero, rimanda naturalmente alla contrapposizione con un lavoro bianco, in secondo luogo e dove il termine nero sembra maggiormente riferibile alle attività criminali che è il nostro argomento .

iii. Il termine **informale (informal)**: il termine informale (*informal sector*) (deriva da studi svolti nei paesi africani agli inizi degli anni '70 (in particolare in Ghana e Kenya)³. Inoltre a tale proposito occorre ricordare che tra i termini più utilizzati nell'ambito degli studi internazionali, troviamo quello di economia o lavoro informale. Fin dalle prime indagini condotte agli inizi degli anni settanta e prevalentemente orientate verso i paesi in via di sviluppo⁴, questo termine ha riscosso un successo che ne ha favorito il conseguente utilizzo anche per analisi che

(²) Lo rende noto l'Eurispes, l'Istituto di studi politici economici e sociali, precisando che il sommerso in Italia equivale ai PIL di Finlandia (177 miliardi), Portogallo (162 miliardi), Romania (117/miliardi) e Ungheria (102/miliardi) messi insieme. L'indagine rileva, inoltre, che un altro grande serbatoio di illegalità è quello generato dall'economia criminale, il cui giro d'affari si attesta su 175,6 miliardi di euro, circa 11,3 per cento del PIL italiano del 2007. Secondo i dati Eurispes, infine, sommando il valore prodotto dall'economia sommersa e quello relativo all'economia criminale in Italia, si ottiene un'economia parallela che genera un PIL “in nero” di oltre 724,6 miliardi di euro, quasi la metà di quello prodotto ufficialmente. Vedi: la sommersa salva l'Italia, 2008, dal sito. www.jobtel.it, Il Pil "Nero" Dell'economia Sommersa E Criminale, 2008, Dal Sito, www.inail.it. E in alcuni paesi l'indicatore dell'occupazione urbana presenti nell'economia sommersa supera - in alcuni settori la quota dell'attività economica- del 50% dell'occupazione urbana totale. Questa situazione è presente anche in nove paesi Africani, tre latino americani.

V. www.ilo.org,

(³) S v. Jan losby and others, *Informal Economy Literature Review* (Washington, D C : The Aspen Institute/ FIELD, December 2002); available from <http://www.fieldus.org/pdf>; Internet; Erika Malm, *The Informal Economy and Microenterprise in the United States*, FIELD forum Issue 14(Washington, D.C: The aspen Institute / FIED, March 2003); available from [http:// www.Field.org/publications/Field-Forum 14. Pdf](http://www.Field.org/publications/Field-Forum%2014.Pdf); Internet.

(⁴) V. www.alolabor.org

sono state condotte sui paesi industrializzati. Questa espressione rappresenta inoltre un aspetto positivo importante perché attira l'attenzione sul rapporto di lavoro che regola l'economia e le diversità tra la produzione, lo smercio e la politica dei prezzi. Tuttavia, il termine è stato anche ampiamente criticato perché spesso le unità che operano abitualmente nell'ambito dell'economia formale possono svolgere attività o servirsi di lavoratori che rientrano nella definizione di informale. A volte le due economie possono condividere le medesime attività produttive e gli stessi lavoratori. Infine il termine informale spesso accentua alcuni aspetti negativi del fenomeno.

iv. Il termine *irregolare*⁵: questo termine si usa per indicare quel lavoro che non è sottoposto né parzialmente né totalmente alle leggi che disciplinano il lavoro nel paese, e pertanto, non gode della tutela di cui invece gode il lavoro regolare. Questo termine rappresenta una definizione generale, usata in molti studi. La sua precisione emerge ancora di più qualora si decida di indicare con lavoro irregolare l'assenza di registrazioni legali come la registrazione ufficiale, il pagamento delle imposte e i contributi di previdenza sociale. Però i problemi di questa definizione emergono soprattutto quando parte di queste attività sono sottoposte ad un qualsiasi tipo di regolamentazione da parte delle autorità competenti, come quando sono sottoposte ad un controllo che riguardi in modo specifico il controllo della qualità e il target di mercato ⁶.

Respingiamo tuttavia, anche l'uso di questo termine perché alcune attività (come ~~il~~ traffico di droga”), che costituiscono una parte importante dell'economia sommersa, in realtà sono attività regolamentate in tutte le legislazioni.

v. Il termine *sommerso (undeclared)* ⁷: questo termine è molto usato in Italia e raramente si usa negli altri paesi stranieri. ~~Sommerso~~” secondo il dizionario della lingua italiana significa “*ciò che si trova completamente nelle acque*”. Viene

(⁵) Il legislatore italiano ha usato tanti termini per riferirsi al nostro dall'argomento per esempio, ~~lavoro~~ irregolare” e ~~l'economia~~ sommersa”. (D. L. 18 ottobre 2001, n.383). ~~lavoro~~ nero”, ~~lavoro~~ sommerso” e ~~irregolare~~”. (D. L.4 luglio 2006, n.223),

(⁶) Nella lingua italiana il termine ~~irregolare~~” che non è conforme alla regola, alle norme stabilite e simi; atto, contratto.

V. Zingarelli N., vocabolario della lingua italiana, 2005, p (951).

(⁷) Altri termini usati: Sotterranea (underground), grigia(gray), non registrato(unrecorded), non ufficiale(unofficial), non osservata(unobserved), secondario(secondary).

denominato sommerso secondo alcuni, perché non appare nei bilanci aziendali né nelle rivelazioni statistiche ufficiali, mentre appare nei bilanci nazionali solo come stima, peraltro di difficile e discussa valutazione metodologica⁸.

Pensiamo comunque che il termine sommerso, sia il termine più adeguato per la nostra ricerca.

1.2 L'origine storica del lavoro sommerso:

Il ruolo delle attività sommerse svolte al di fuori dell'economia ufficiale, rappresenta un tema ampiamente trattato nella letteratura. A partire dalla pubblicazione nel 1972 del rapporto ILO sull'occupazione in Kenya⁹, in cui è stato coniato il termine "economia informale", si sono succeduti numerosi lavori che hanno mostrato come in gran parte dei paesi in via sviluppo (PVS), un'elevata percentuale del PIL è composta da attività "informali" che sfuggono alle rilevazioni ufficiali. La consapevolezza della vastità dei fenomeni ha aperto una discussione che ha portato ad elaborare schemi concettuali entro cui analizzare cause e conseguenze dello sviluppo dell'economia sommersa¹⁰.

Questo filone di studi si è esteso a fenomeni analoghi diffusi nei Paesi industrializzati. Al riguardo l'attenzione si è concentrata su un segmento del settore informale, quello detto dell' "economia sommersa", una definizione più restrittiva che indica attività di produzione di beni e servizi simili alle attività prodotte dall'economia regolare, ma svolte violando leggi e regolamentazioni¹¹.

Di recente la questione del sommerso nelle economie avanzate è diventata particolarmente rilevante. Per molti Paesi OCSE, si registrano infatti forti segnali di una crescita sostenuta dell'economia sommersa, il cui *output* in rapporto al PIL

(⁸) V. Bianco G., *Il lavoro e le imprese in nero*, Roma, 2002, p(I).

(⁹) Lo studio era "Employment, incomes and equality, a strategy for increasing productive employment in Kenya 1972". La Commissione delle Nazioni Unite ha analizzato nel suo rapporto, solo un tipo delle attività in questa economia, cioè le attività insubordinazione totale o parziale alla legge per motivi economici, invece altra parte dalle attività cioè le attività illegali —ad esempio la droga— sono fuori dal rapporto.

(¹⁰) V. Jan Losby and others, *The informal Economy: Experiences of African Americans* (Washington, D.C: The aspen institute/FIELD, September 2003). available from <http://www.fieldu.org/publications/Field-Forum> 14. Pdf; Internet, Elaine I., Edgcombo and Maria Medrano Armington, *The informal Economy: Latino Enterprises at the Margins* (Washington, D.C: The aspen Institute / FIED, September 2003); available from <http://www.Fieldus.org/publications/Field-Forum> 14. Pdf; Internet.

(¹¹) V. Baculo L., *Politiche di emersione e politiche di sviluppo*, ESI, Napoli, 2004, p (65).

ormai si assesta nel *range* 24-30% per Grecia, Italia e Spagna, 13- 23 % per Francia, Germania e Gran Bretagna e 8- 10 % per Giappone e Stati Uniti¹² .

La maggior parte degli autori pensano che il fenomeno del lavoro sommerso sia un fenomeno relativamente recente nato negli anni settanta quando le Nazioni Unite hanno inviato una Commissione nei paesi africani.

Per quanto riguarda l'origine storica: si può tuttavia ipotizzare che si tratti di un fenomeno più remoto?

Per rispondere a questa domanda abbiamo le seguenti ipotesi :

1. livello generale: Il concetto di lavoro (sommerso) nasce contemporaneamente a quello di (regolamentato) e può riguardare molti aspetti dell'attività economica, in particolare l'occupazione. A tale riguardo, fino a quando il lavoro lo si trovava recandosi la mattina nella piazza del paese, dove si veniva scelti per lavorare la terra, raccogliere i frutti, o scaricare le navi nei porti, non esistevano occupati, disoccupati, né lavoratori sommersi. Con le lotte dei lavoratori ed i conseguenti contratti, nasce la figura di colui che possiede un lavoro e un contratto, e quella di colui che invece lavoro e contratto non ha, contrapponendosi così la figura dell'occupato a quello del disoccupato. Ma nasce anche la figura di chi ha un lavoro regolare, che cioè è sottoposto alle regole previste dai contratti nazionali di categoria e che ha una serie di garanzie, e quella di chi ha un lavoro che non segue regole, né ha garanzie. Tale seconda tipologia di lavoro viene considerata di tipo sommerso e non può che rimanere tale ¹³. Ovviamente, man mano che le garanzie per chi è entrato nella cittadella dei protetti si fanno più forti e le procedure di licenziamento diventano sempre più complesse, aumenta la percentuale di datori di lavoro (soprattutto nelle realtà più deboli, dove è più difficile avviare attività produttive), i quali, non essendo disponibili a rispettare contratti spesso estremamente onerosi impongono condizioni peggiori ai lavoratori .

2. livello ufficiale: Nella Conferenza internazionale degli statistici del lavoro del 1966 emerge l'esigenza di fornire attraverso le indagini campionarie delle forze di lavoro, una misurazione più attenta e completa della sottoccupazione, come

(¹²) V. L'OIL ha pubblicato i risultati sull'occupazione nell'economia sommersa per alcuni dei paesi aderenti.vedi: www.oil.org/public/english, Si v. anche, Schneider F e Enste D, —scad Economies: Seize, Cause, and Consequences”, Journal of Economic Literature, vol.28, n.1, 2000

(¹³) V. Busetta P, Giovannini E., Capire il sommerso, 1998, p (2).

indice del sottoutilizzo delle forze di lavoro nel sistema economico. Si è cercato così di elaborare una definizione di sottoccupazione, che tenesse conto non solo dell'orario settimanale di lavoro, elemento più facilmente rilevabile e aspetto più appariscente della sottoccupazione, ma anche di altri aspetti che pur presentando maggiori difficoltà di rilevazione, si è ritenuto assumano altrettanta importanza nel caratterizzare la condizione di sottoccupati. La sottoccupazione totale è stata quindi considerata come somma della sottoccupazione visibile e della sottoccupazione invisibile. La sottoccupazione invisibile¹⁴, riguarda coloro che lavorano in forme di sottoccupazione, anche se la durata del lavoro non è inferiore all'orario normale.

Si distinguono pertanto i seguenti tipi di sottoccupazione:

- i. Coloro ai quali l'impiego non permette di fare pieno uso della loro capacità o qualificazione. Questa condizione viene definita dall'ILO come sottoccupazione nascosta.
- ii. Coloro ai quali l'impiego dà una retribuzione eccessivamente bassa rispetto all'entità o qualità del lavoro svolto.
- iii. Coloro che lavorano in un'organizzazione o in un'attività produttiva con produttività al di sotto della norma; questi ultimi vengono definiti sottoccupati potenziali.

Inoltre, in Germania la Legge Contro il Lavoro Sommerso (*Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit*), la cui prima adozione è del 30 marzo 1957, è stata più volte modificata fino alla più recente modifica del 21.12.2008. Essa include una definizione di lavoro sommerso generale e vasta, e stabilisce regole sanzionatorie in caso di ricorso al lavoro sommerso, sia da parte dei datori di lavoro che dei lavoratori. Inoltre, è prevista l'esclusione dalle commissioni pubbliche nel caso di violazione della legge, ed è assicurata anche la cooperazione e la competenza delle autorità, interessate alla lotta al lavoro sommerso.

In realtà, è difficile rinvenire l'origine storica del lavoro sommerso, perché le attività che entrano nella categoria sono ampie, diverse e numerose. Se dividiamo schematizzando queste attività in due gruppi possiamo trovare la loro vera origine:

(¹⁴) La sottoccupazione visibile invece, viene definita (sono gli occupati a tempo ridotto per cause economiche o persone che lavorano un numero di ore settimanali alle norme per periodi di lavoro inferiore: alla norma, per cause economiche).

a) Attività che provocano un danno assoluto (esempio: attività di traffico di stupefacenti,) . Queste attività sono nate quando è nata la legge. Inoltre sono state sempre vietate in tutto il mondo. In quest'ambito entra la legge tedesca che ha trattato il lavoro sommerso dal 1957 in una relativa normativa come un fenomeno graduato unicamente come attività illegale .

b) Le attività che oscillano tra il profitto e la perdita(come:i lavoratori senza contratti in un' impresa che occupa un lavoro lecito; Il lavoratore con un contratto determinato ma che poi lavora a tempo indeterminato) . Queste attività trovano le loro origini nel rapporto dell'ILO sull'occupazione in Kenya del 1972, perché in questa data si è scoperto che il sistema dell'economia nascondeva nel suo insieme delle potenzialità positive che se riorganizzate potrebbero creare nuove risorse aggiuntive per lo sviluppo economico / sociale. Quest'idea non si trovava prima del 1972 che perciò può essere considerata la data di origine del concetto del lavoro sommerso, cioè un lavoro che non è un tutto e solo da eliminare .

1.3 Definizione del lavoro sommerso:

Il primo passo per poter affrontare un argomento tanto complesso e di così grande attualità, è sicuramente quello di fare il massimo di chiarezza intorno al concetto di lavoro sommerso. Vi sono ancora molteplici definizioni da indagare e non sempre queste collimano nel significato; quindi, per avere una visione più approfondita della questione in esame, è bene entrare nel merito delle definizioni stesse e dei vari concetti ad esse legati.

In realtà, non esiste una definizione di lavoro sommerso che sia accettata da tutti gli studiosi e, di conseguenza, differenti sono le attività considerate sotto questo termine. Inoltre, la molteplicità degli aspetti che compongono la materia e la varietà di studi realizzati (economici, giuridici, sociologi e statistici), fa sì che stabilire una definizione precisa, costituisca un problema di difficile soluzione.¹⁵

(¹⁵) In questo senso osservando che, le linee politiche della Comunità in materia di lavoro sommerso «stentano a tradursi in strumenti giuridici - istituzionali ben definiti», il Parlamento sollecita poi una definizione comune di lavoro sommerso per eliminare le incertezze legate al rilevamento statistico di questo fenomeno.

Pertanto, per una maggiore comprensione e valutazione di tale argomento, è necessaria innanzitutto una trattazione più dettagliata, per poi confrontare le diverse posizioni e scegliere la definizione più adeguata.

1.3.1 *Le varie correnti di pensiero*

In generale passeremo in rassegna queste definizioni a secondo delle correnti di pensiero che ne sono scaturite.

1. Alcuni ritengono che l'argomento rientri nella categoria del ~~lavoro~~ "non osservato" o ~~lavoro~~ "non dichiarato"¹⁶. Quest'ultimo è considerato come quella parte dell'economia che non viene rilevata per la reticenza dei soggetti intervistati o per l'inefficienza del sistema statistico. Per questo si può dire che ~~lavoro~~ "non osservato", ~~economia~~ "non direttamente osservata" o ~~non~~ "dichiarato", includono:

- a) economia sommersa
- b) economia informale
- c) economia illegale o criminale

V. Il parlamento europea, Lavoro nero: sanzioni e incentivi per favorire l'emersione, Bruxelles, 9 ottobre 2008,p(1), dal sito. www.europarl.europa.eu . Inoltre la commissione Europea, proprio all'inizio della sua comunicazione, segnala la difficoltà di formulare una definizione comune per tutta l'Unione Europea del lavoro sommerso a causa dei suoi diversi aspetti nelle diverse parti dell'Unione, Inoltre il lavoro illegale non esiste in un contesto del tutto deregolato e permissivo , per questo motivo alcune attività economiche possono essere illegali in alcuni paesi ma legali in altri e ciò rende delicato formulare una definizione comune.

V. Commissione delle Comunità Europea, comunicazione sul lavoro sommerso, 1998, Bruxelles, 1998. P (4).

(¹⁶) Fanno parte di questa corrente; Campanelli L., Occupazione e lavoro irregolare, 2001, P (3), disponibile sul sito www.Governo.It, Busetta P, E Giovannini E., op, cit, P (13), la misura dell'economia sommersa secondo le statistiche ufficiale, anno 2000-2004, p (3), disponibile presso il sito . www.escidalnero.it.

Il concetto (lavoro non dichiarato), è adottato nei sistemi di contabilità nazionale SNA —993” e SEC —995” il sistema europeo dei conti, ed è ampiamente discusso in OCSE(2000). L'espressione, è proprio il titolo attribuito alla suddetta comunicazione nel suo testo. inglese (Cioè Underclared Work).

Secondo loro il sommerso viene definito come parte della cosiddetta economia non osservata, di cui fanno parte anche l'attività illegale e l'economia informale secondo un'impostazione in materia di letteratura araba;

L'economia non dichiarata, comprende il lavoro sommerso e il lavoro nero, le due espressioni sono contigue- -ma non equivalenti. Con il termine lavoro nero si identifica quel tipo di lavoro illecito, che evade totalmente gli obblighi legali fiscali e di contribuzione . Con il lavoro sommerso si intende quel tipo di lavoro evidente, normale che sfugge in modo totale o parziale agli obblighi di legge fiscale .

V. Organizzazione Del lavoro Araba, Rapporto sul mercato del lavoro, Cairo, 2007, p (23).

L'economia sommersa riguarda la produzione legale di cui la pubblica amministrazione non è a conoscenza per diverse ragioni:

- a) Evasione fiscale (delle imposte sul reddito, sul valore aggiunto o di altre tasse);
- b) Evasione di contributi sociali;
- c) Non osservanza delle regole dettate dalla legge relativamente a: salario minimo, numero massimo di ore di lavoro, sicurezza sul lavoro, ecc.
- d) Mancato rispetto delle norme amministrative, come nel caso di mancata compilazione dei questionari statistici o di altri moduli amministrativi,¹⁷ ecc.

Invece, l'economia illegale o criminale si riferisce alle attività esercitate in violazione delle norme penali (ad esempio il traffico di stupefacenti), alcune sono considerate illegali sole se esercitate da persone non provviste di adeguate autorizzazioni o competenze (si pensi all'esercizio della professione medica o forense.)¹⁸. In particolare, si parla di attività informali se le attività produttive legali sono svolte su piccola scala, con bassi livelli di organizzazione, con poca o nulla divisione tra capitale lavoro, con rapporti di lavoro basati su occupazione occasionale, relazioni personali o familiari in contrapposizione ai contratti formali¹⁹.

(¹⁷) V. United Nations "system of National accounts 1993", par.6.34 disponibile sul sito. www.ilo.org

Invece la Commissione Europea ha adottato la seguente definizione di lavoro sommerso "qualsiasi attività retribuita lecita di per sé ma non dichiarata alle autorità pubbliche, tenendo conto delle diversità dei sistemi giuridici vigenti negli Stati membri"

V. Commissione delle Comunità Europee, op, cit, p (4).

Quanto si compara questa definizione con quella dello SNA93 sull'economia sommersa, che entrambe parlano di attività non dichiarate "alle pubbliche autorità" nella definizione dello SNA93 è chiaro che si riferiscono alle autorità statistiche, cioè la base della definizione è statistica.

Comunque, questa definizione esclude le attività criminali (o illecite) e le attività che non devono essere dichiarate alle autorità pubbliche, come ad esempio le attività svolte nell'ambito dell'economia domestica.

Per quanto sia riconosciuta ed accettata da molti economisti e giuristi, è da rilevare che questa definizione di per sé non consente di rilevare né distinguere i gradi di irregolarità e le diverse forme in cui il lavoro sommerso può manifestarsi, ossia il lavoro prestato "al di fuori" e il lavoro prestato "al margine" degli obblighi di legge, regolamentari o contrattuali.

(¹⁸) V. Timpano F, Politiche e incentivi per l'emersione, in Viscomi A, (a cura di) questioni sul lavoro e politiche di sviluppo locale, primo quaderno, Rubbettino, 2008, p (52). Sala Chiri M., Il lavoro sommerso ed il diritto del lavoro, in il diritto del lavoro, anno LXXVII, dicembre, 2003, p(731)

In questo senso anche la definizione internazionale di economia informale che è stata data alla 15ª conferenza internazionale degli statistici del lavoro nel 1993.

(¹⁹) V. Hassan M, La nostra economia nascosta, 2006, p (12).

2. Coloro che considerano l'argomento diviso in tre punti pongono le seguenti definizioni per ciascuno di essi.²⁰

a) **Sommerso economico o "economia non dichiarata"**: riguarda quelle attività economiche caratterizzate dalla deliberata volontà di non rispettare gli obblighi di natura fiscale e contributiva, con l'obiettivo principale di ridurre i costi. Appartengono a questo tipo quelle attività potenzialmente legali, ma che sfuggono al controllo per realizzare evasioni fiscali, previdenziali, di contributi sociali ovvero per non osservare altre disposizioni legali in tema di minimi salariali, numero d'ore lavorative, sicurezza sul lavoro. Generalmente si tratta di unità produttive in cui sussiste un basso livello organizzativo e forte precarietà, una scarsa divisione tra capitale e lavoro, delle relazioni lavorative basate prevalentemente su rapporti parentali o relazioni personali e sociali²¹;

b) **Sommerso giuridico o "economia illegale"**: si riferisce a quei beni/servizi la cui vendita, distribuzione e possesso è proibita per legge, o ad altre attività che sono illegali perché svolte da un soggetto non autorizzato²².

c) **Sommerso statistico (o economia non osservata)** sono attività non osservate direttamente, a causa delle loro caratteristiche economiche (attività ambulanti), oppure a causa di carenze di tipo statistico²³.

In senso ampio, tutte le attività economiche che contribuiscono al calcolo del prodotto nazionale lordo di un paese, e non sono registrate, rientrano nella definizione di economia sommersa.

3. Ci sono poi, coloro che ritengono che l'argomento rientri nella categoria del **"lavoro informale"**.²⁴ Quest'ultimo include l' "economia sommersa" e

(²⁰) V. Lucifora L., *economia sommersa e lavoro nero*, Bologna, p (24), Fontana R. e Rosati S, *corso di sociologia del lavoro*, 2006, p (3), disponibile presso il sito www.spbo.unibo.it

(²¹) V. Mocella M., *Gli strumenti normativi per la lotta all'economia sommersa e la tutela del lavoro*, in Caporrino V e Granata G (a cura di), *Modelli di emersione del lavoro sommerso nell'impresa*, 2008, p(11),

(²²) V. Valentini, E, *"Sussidio di disoccupazione, tassazione ed economia sommersa"*, (2004), da internet, p(2): www.aiel.it

(²³) V. Mocella M., op cit, p(11), Lucifora L., op, cit, p (24). Isfol, *le politiche per l'emersione del lavoro nero e irregolare*, monografico n. 11, 2007, p (11), dal sito www.isfol.it

l'«economia sociale», e a sua volta quella sociale si divide in «economia domestica», «economia comunitaria» ed «economia associativa».

In questo senso, secondo alcuni, sorge il problema di distinguere l'area dell'economia sommersa da quella più ampia dell'economia informale che secondo le definizioni consolidate, comprende anche la prima».²⁵

4. Questa corrente dà una definizione generale senza classificare l'argomento. È opportuno dire che secondo alcuni, l'argomento in questione, rappresenta «quel tipo di lavoro evidente, normale che sfugge in modo totale o parziale agli obblighi di legge fiscale o contributiva»²⁶ oppure viene definito come «l'insieme delle posizioni lavorative caratterizzate dall'assenza di una o più caratteristiche di un formale rapporto di lavoro. Questa categoria, comprende sia i lavoratori totalmente irregolari che coloro i quali, accanto ad una posizione lavorativa regolare, svolgono una prestazione lavorativa secondaria irregolare»²⁷ o qualsiasi attività lucrativa dipendente o indipendente esercitata in violazione delle pertinenti prescrizioni legali²⁸, o «la situazione che si determina, mancando del tutto ogni momento dichiarativo, con conseguente assoluta prevalenza del dato fattuale»²⁹.

5. A questa corrente, non interessa dare una definizione alla materia e ad essa appartengono molti esperti soprattutto giuristi³⁰: alcuni ritengono che non sia

(²⁴) V. Chiarello F, economia informale, famiglia e reticoli sociali - in rassegna italiana di sociologia, a. XXIV, N. 2, aprile, giugno 1983, p. 218, Carboni C., lavoro informale ed economia diffusa: costanti e trasformazioni recenti. Roma, p. p. (16-17).

(²⁵) V. Bellavista A., il lavoro sommerso, Torino, G Giappichelli, 2000, p. (12).

(²⁶) V. Abramo K, la nostra vita lontana dalla legge, 2006, p. (1), dal sito www.alolabor.org

(²⁷) Dal sito www.borsalavorolombardia.net

(²⁸) Harast R, una legge a tutela del mercato del lavoro e della concorrenza leale, 2007, p. (37) dal sito www.sse-sbv-ssic.ch

(²⁹) V. Faioli M., il lavoro prestato irregolarmente, Giuffrè Editore, 2008, p. (3).

(³⁰) V. Carmela Di Carluccio, contrasto al lavoro sommerso tra politiche regionali ed esperienze territoriali, in Dritti lavori mercati, 1/ 2007. Vedi: Zoppoli L., Unione Europea e lavoro sommerso: nuove attenzioni e vecchie contraddizioni, in Viscomi A., (a cura di) Questioni su lavoro sommerso e politiche di sviluppo locale, primo quaderno, Rubbettino, 2008, p. (35), Marco Esposito, la Campania e il lavoro sommerso: brevi appunti per il legislatore regionale e sommessi consigli per quello nazionale, in Viscomi A., op. cit., p. (145), Carmela Di Carluccio, legislazioni regionali e lavoro sommerso, modelli a confronto, in Viscomi A., op. cit., p. (153). Salvatore S. e Eugenio Z., il mezzogiorno dopo la grande regolarizzazione, vecchi e volti della presenza migratoria, volume secondo, FrancoAngeli 2006, p. (66).

Alcuni di loro usano più di un termine per trattare l'argomento, forse per loro tutti i termini si equivalgono, per alcuni i termini «sommerso» «irregolare» «nero», sono usati come sinonimo.

possibile, dare una definizione di lavoro sommerso, che possa essere considerata valida a livello mondiale e in tutti i suoi numerosi contesti, così lontani, diversi e opposti da rendere un'eventuale definizione formale del tutto astratta e irrilevante ai fini di un'analisi comparata dei dati³¹.

1.3.2 ***La necessità di tracciare un confine***

Come è già stato accennato in precedenza, il problema definitorio, per quanto riguarda l'argomento che si sta trattando, è particolarmente complesso e questo per diverse ragioni. Non è facile quindi, dare una definizione univoca e precisa del lavoro sommerso, in quanto esso assume sfumature diverse a seconda del punto di vista con cui viene studiato.

Infatti, il lavoro sommerso non è studiato solo come fenomeno giuridico, ma è analizzato anche in altre discipline economiche, statistiche, sociali, politiche. In generale, per gli economisti il lavoro sommerso rappresenta quell'insieme di attività che contribuiscono alla formazione del reddito o della ricchezza di una nazione senza essere tuttavia rilevate dalle statistiche ufficiali³².

Inoltre, bisogna tener presente che parlare di lavoro sommerso significa parlare di un fenomeno solo (senza divisione, nero, sommerso, grigio) che rimane totalmente sconosciuto ai rilevatori (INPS, INAIL, Agenzia delle Entrate). In questo senso, se volessimo dare una definizione generale del fenomeno, potremmo affermare che:

“Le attività generatrici di reddito che oscillano tra il danno assoluto o il profitto e la perdita, e sfuggano alle leggi parzialmente o totalmente, o svolto in

V. Rusciano M, e Esposito M, (a cura di) lavoro sommerso in Campania linee di intervento, Napoli, 2006, p (19).

In questo senso anche, i legislatori non sembrano interessati e porre una definizione, ed usano tanti termini per esprimere la stessa idea. Per esempio il legislatore italiano ha assunto tre termini in un decreto legge (D.L. 4 luglio 2006, n. 223), cioè “lavoro nero”, “lavoro sommerso” e “irregolare”, pensiamo che il legislatore italiano usi questi termini come sinonimi.

(³¹) V. Bianco G., il lavoro e le imprese in nero, Roma, 2002, p (I).

In questo senso, anche la dichiarazione universale dei diritti dell'uomo non è riuscita né riesce a dare indicazione sufficiente per mobilitare in qualche modo le assemblee internazionali sulla tutela e sulle numerose questioni relative alle condizioni del lavoro.

(³²) V. Schneider F., Enste D., Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences, in Journal of Economic Literature, vol. XXXVIII, 2000, pp. (80). Zizza R., Metodologie di stima dell'economia sommersa: un'applicazione al caso italiano, Temi di discussione del Servizio Studi (numero monografico), n. 463, Banca d'Italia. 2002. p (43).

modo nascosto o in contrasto con gli obblighi di legge o perché queste attività genitrici del reddito, data la loro natura, sono delle attività variamente difformi dalle disciplina consuete del paese ”.

Le attività del lavoro sommerso secondo la suddetta definizione, possono essere così descritte:

1. ***Le attività del lavoro sommerso sono attività generatrici del reddito***, perciò, sono considerate fuori dell'ambito del lavoro sommerso, i lavori di volontari e le opere benefiche.

2. ***Sono attività che variano tra il danno assoluto o il profitto e la perdita.***

Nell'ambito del lavoro sommerso possiamo distinguere inoltre due tipi di lavori.

a) Attività dannose per l'economia, che arricchiscono i lavoratori in esse impiegati (le attività economiche che hanno un oggetto illecito).

b) Attività nate tra il profitto e la perdita dei lavoratori, che assicurano però almeno la sussistenza dei lavoratori in esse impiegati.

Le prime, senz'altro sono attività dannose per l'economia come la produzione e il commercio di droga, lo sfruttamento della prostituzione, l'estorsione anche se fanno la ricchezza dei lavoratori addetti ad essi . meglio dire che queste attività garantiscono grossi compensi esclusivamente ad una piccola categoria di persone . In ogni caso, questo primo tipo di attività, non può svolgersi regolarmente, per cui viene bandita.

Il secondo tipo si presta ad un'ampia trattazione legislativa e giuridica in quanto coinvolge un gran numero di persone ed è possibile recuperare gli effetti positivi che esso contiene attraverso una legislazione adeguata che ne arginare gli aspetti negativi.

3. ***Sottrazione totale o parziale delle leggi (se non c'è violazione della legge non c'è sommerso).***

L'argomento esamina l'analisi della fattispecie e degli effetti giuridici connessi al lavoro sommerso. Dunque delle caratteristiche del comportamento e del complesso di poteri e doveri giuridici, che derivano dalla prestazione di lavoro che si assume e che viene eseguita in modo irregolare, perché in violazione di alcune

norme in generale o di una maggioranza di norme che sono poste a tutela del lavoratore.

Di conseguenza, la nostra definizione si fonda sulla distinzione tra sommerso o non sommerso, sull'insubordinazione totale o parziale alle leggi. Quindi la legge è uno snodo cruciale nel determinare quali attività sono sommerse o non sommerse; ma dobbiamo ricordare che quando ci riferiamo al termine legge, esso deve essere interpretato in senso generale, includendo tutte le normative vigenti nel paese, indipendentemente dalla loro natura; quindi sia norme costituzionali che leggi ordinarie altre fonti del diritto.

In quest'ambito abbiamo tanti esempi di come il lavoro sommerso viola la legge si possono raggruppare le seguenti tipologie :

a) Al livello internazionale e nazionale:

lo studio dell' OIL (1972), definisce il lavoro sommerso per la prima volta come il lavoro fuori dalle regole.

Per quanto riguarda —le Leggi nazionali” ufficialmente in Austria sono state definite irregolari solo cinque situazione lavorative :

- Il lavoro dipendente svolto in contrasto con le norme in materia di previdenza sociale;
- Il lavoro autonomo in agricoltura svolto in contrasto con le norme in materia di previdenza sociale;
- Gli altri casi di lavoro autonomo svolto in contrasto con le norme in materia di previdenza sociale;
- L'impiego di lavoratori stranieri in contrasto con la legge sull'impiego di soggetti non residenti(*Auslanderbeschäftigungsgesetz*)
- Il lavoro autonomo svolto in contrasto con le norme che regolano il commercio.

La stessa situazione nelle leggi francese e tedesche.

b) In ambito teorico, secondo una diversa impostazione , il lavoro cosiddetto sommerso si colloca in un ambito qualificativo che, sotto un profilo sistematico, è più congeniale alla dinamica relativa all'adempimento

dell'obbligazione di lavoro. Si deduce ciò dalla considerazione secondo cui la dizione "lavoro sommerso" si limita a definire, essendo descrittiva di una fattispecie (l'essere sommerso del lavoro), un mero comportamento che non rinvia alla prestazione e dunque, all'adempimento dell'obbligazione di lavoro³³. Inoltre, in tale orizzonte argomentativo, si intende dimostrare che il lavoro, che è generalmente definito sommerso, è lavoro con violazione di norme poste a tutela del lavoratore.

Nella letteratura recente si conferma questo orientamento, cioè che il lavoro sommerso, sia il lavoro prestato con violazione -generalmente- delle leggi, o di norme poste a tutela del lavoratore, ed è di conseguenza lavoro prestato in assenza di applicazione delle tutele stabilite a favore del lavoratore. Tra tali tutele rientra anche l'apparato normativo che attiene alla dichiarazione del lavoro.

Come dice Michele Faioli *"si dovrà dedurre che nel nostro ordinamento, la lotta per l'emersione, annovera qualsivoglia lavoro prestato in violazione di norme poste a tutela del lavoratore siano esse riferibili agli istituti relativi alle comunicazioni obbligatorie, siano esse riferibili allo statuto protettivo della prestazione di lavoro effettuata rispetto ad una certa organizzazione datoriale"*.³⁴

O anche Sala Chiri *"quando si parla di economia sommersa si deve intendere quell'insieme di attività economiche che implicano la violazione di norme di diritto civile, siano esse fiscali o contributive"*.³⁵

c) Nell'ambito statistico, L'ISTAT, l'Ufficio Italiano di Statistica, pubblica stime periodiche dell'occupazione irregolare, nelle quali considera "regolari" le posizioni lavorative registrate e osservabili sia dalle istituzioni fiscali-previdenziali sia da quelle statistiche e amministrative; e non regolari le posizioni lavorative svolte senza il rispetto delle normative in materia fiscale - contributiva,

⁽³³⁾ V. Faioli M, Il lavoro, op,cit, p(50).

⁽³⁴⁾ V. Faioli M, Il lavoro,op cit, p(18).

Si dice poi *"il lavoro prestato irregolarmente è,dunque,un lavoro rispetto a cui si rileva la non sussistenza di discipline che derivano dalle norme poste a tutela del lavoratore"*.

V. Faioli M,Il lavoro,op cit,p(60).

Non siamo d'accordo con questo punto di vista ,perché rende il concetto del lavoro sommerso più stretto, cioè lo si vede solo tramite la violazione delle norme poste a tutela del lavoratore.

⁽³⁵⁾ V. Sala Chiri M,op cit, p(736)

quindi non osservabili direttamente presso le imprese, le istituzioni e le fonti amministrative³⁶.

L'ISTAT ha fornito a questo proposito una lettura per le categorie delle diverse componenti di lavoro sommerso :

- Occupati non dichiarati sono persone che, nell'indagine trimestrale sulle forze di lavoro, dichiarano contestualmente di non essere occupati ma di aver svolto lavori saltuari;
- Lavoratori stranieri non regolarmente presenti nel territorio nazionale sono coloro i quali non risultano censiti nelle indagini sulle forze di lavoro che riguardano la popolazione ufficialmente residente ;
- Posizioni lavorative oltre quella principale (si tratta in sostanza del secondo lavoro).

Le elaborazioni dell'Istat inoltre, evidenziano che, nel 2004, l'economia sommersa si alimentava di prestazioni lavorative svolte sempre senza il rispetto della normativa vigente in materia fiscale e contributiva.

In realtà, questa sperimentazione rende il concetto del lavoro sommerso più ristretto, ma è largamente accettata ed accettabile.

Da qui sorge il quesito su alcune categorie di lavoro che non sono tutelate in modo efficiente dalle leggi, in particolare per quanto concerne alcuni lavori specifici : ad esempio il lavoro domestico, il lavoro stagionale e le imprese che impiegano un numero inferiore di lavoratori rispetto al minimo necessario per la copertura della previdenza sociale.

A questo punto, bisogna chiedersi se questi tipi di lavoro si considerano sommersi o no e se i lavoratori corrispondenti, vanno considerati sommersi oppure no.

D'altra parte le tipologie di lavoro sopramenzionate, non si possono considerare come un lavoro sommerso per tanti motivi:

- a) Questi lavori non sono né parzialmente né totalmente contrari alla legge, invece i lavori sommersi sono contrari o parzialmente o totalmente alle leggi;
- b) Non ci sono dubbi sul fatto che questi tipi di lavoro recano vantaggi all'economia mentre la condizione indispensabile affinché un lavoro si possa

(³⁶)V. ISTAT, La misura dell'occupazione non regolare nelle stime di contabilità nazionale, statistiche in breve, 6 febbraio 2008, disponibile in www.istat.it

considerare sommerso, è che le attività relative producono un danno assoluto o oscillino tra il profitto e la perdita. Inoltre tali lavori sono subordinati alla legge ma ad un livello inferiore, cioè diciamo che la legge ha regolato l'assenza di regolamentazione di una parte di essi;

c) La mancanza di tutela dei lavoratori non cambia la natura di un lavoro, dal lavoro regolare al lavoro sommerso e viceversa, siamo infatti davanti ad una realtà difficile, perché la maggioranza dei lavoratori nel mondo non hanno completi diritti, specialmente nei paesi in via sviluppo: e per affermare questo punto di vista, basta osservare la situazione.

Sappiamo che le legislazioni internazionali, stabiliscono un sistema di copertura assicurativa minima per i lavoratori, obbligatorio per gli stati firmatari che generalmente consiste nelle seguenti tipologie:

- a) Assicurazione sanitaria
- b) Cassa integrazione contro la disoccupazione
- c) Assicurazione per gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali
- d) Pensione di invalidità
- e) Pensione di anzianità (fondo pensioni)
- f) Assicurazione contro il decesso
- g) Contributi di maternità (paternità)
- h) Contributi per il sostegno della famiglia

Le tipologie di prevenzione sociale che esistono nel diritto dell'assicurazione yemenita n.36/1991, articoli(39-45) per esempio, sono solamente di quattro tipi:

- a) Pensione di anzianità
- b) Pensione di invalidità
- c) Assicurazione contro il licenziamento
- d) Assicurazione per gli infortuni sul lavoro (non previsto per i lavoratori del settore privato)

Per questo, oltre ai limiti della copertura assicurativa -in Yemen ad esempio-, l'effettiva applicazione (di tale misura), tra lavoratori e i cittadini è molto basso, e la percentuale di assicurati, nell'anno 2006 non ha superato il 10,7% della forza lavoro, e circa il 91% degli assicurati sono lavoratori e impiegati dell'apparato amministrativo dello stato, dei settori pubblici e misti. La percentuale degli

assicurati, tra i lavoratori del settore privato non supera l'1,3%. Inoltre la legge sulla previdenza sociale, stabilisce (articoli 40) che questa stessa legge sia applicata per tutti i datori di lavoro con più di cinque dipendenti. Tuttavia è noto che la percentuale delle imprese che hanno meno di cinque impiegati consiste nel 95% sul totale delle ditte del paese³⁷.

È evidente dunque che se consideriamo questi tipi di lavoratori come un tipo di lavoro sommerso, nello Yemen, tutti i lavoratori, o quasi, vengono considerati lavoratori sommersi. Invece nella letteratura yemenita sono considerati lavoratori regolari³⁸.

Indubbiamente non ci sembra eccessivo considerare queste attività come parte dell'economia regolare, tuttavia una parte degli studiosi non considera queste attività come parte del lavoro sommerso. Questi tipi di lavori li troviamo nella categoria "lavoro grigio", in altre parole tra la completa regolarità e la completa irregolarità esiste una vasta area di situazioni di semi regolarità più o meno accentuata. Questi tipi dei lavori inoltre, hanno una natura speciale³⁹.

A rafforzare la nostra opinione sta il fatto che nessuna disciplina legale esistente sul lavoro sommerso si occupa di tali categorie di lavoro. Inoltre, la divisione del lavoro sommerso in tre categorie, viene fatta solo per motivi statistici, o come dice le "SNA93", per fare una stima del lavoro irregolare. Il concetto di economia informale non è dunque rilevante. Gli istituti statistici usano questa denominazione solo per motivi statistici, che non si rivela molto utile ai fini di una rigorosa analisi giuridica.

- a) Le analisi delle cause delle sottrazione alle legge riguarda solo due casi:
- b) L'evasione degli obblighi di legge;
- c) La natura delle attività in contrasto con il sistema giuridico vigente.

(³⁷) In Giordania, ad esempio, quasi 15.000 imprese sono coperte da assicurazione sociale, invece sono 150.000 le imprese al di fuori l'ombrello dell'assicurazione sociale.

V. Nor A, 150,000 imprese non hanno l'assicurazione sociale, 2008, p (2) dal sito www.sis.gov.eg

(³⁸) V. Al Omari Mohamed ., Il settore irregolare nello yemen, 2007, disponibile in www..sadasoria.com

(³⁹) Ali L., Metodologie di stima dell'economia sommersa: un'applicazione al caso Siria, 2007, p(5).

Nel primo caso troviamo che la causa dell'insubordinazione totale o parziale alle leggi risulta essere la conseguenza di scelte economiche, il cui obiettivo è quello di minimizzare le spese economiche, attraverso l'evasione degli obblighi legali per essere più forti nei mercati.

Nel secondo caso, la causa dell'insubordinazione totale o parziale è causata dalla natura stessa di tali attività, che sono in contrasto con l'ordinamento giuridico prevalente nel paese.

E' evidente la grande importanza che riveste la nostra definizione, in quanto è caratterizzata da flessibilità. L'importanza di questa flessibilità emerge quando si è chiamati a determinare una molteplicità e varietà di situazioni lavorative che cambiano da paese a paese e di tempo in tempo. Senza una definizione flessibile non riusciamo ad arrivare ad una definizione generale che si possa applicare al concetto di lavoro sommerso in tempi e luoghi diversi.

Ad esempio, la nozione —sistema giuridico prevalente/vigente” è un concetto giuridico flessibile che ci consente di trovare una soluzione ad un grande problema che riguarda quelle attività che in alcuni paesi sono considerate illegali mentre in altri no: si pensi all'industria di alcoolici. Questa flessibilità rende la nostra definizione attendibile sia in paesi orientali che occidentali, in via di sviluppo o avanzati, nella stessa misura.

Per quanto riguarda la definizione di lavoro sommerso, la sua importanza sta nell'aver mantenuto l'unità dell'argomento senza usare una molteplicità di termini. Se abbiamo distinto tra due tipologie di lavoro è perché la questione necessita di una differenziazione fondamentale, in quanto li interventi legislativi hanno disciplinato le attività che oscillano tra il profitto e il danno senza occuparsi del danno assoluto prodotto l'economia.

1.4 I componenti principali del lavoro sommerso

1.4.1 Il lavoratore: per capire il sommerso è quindi necessario rivolgere attenzione alle caratteristiche dei lavoratori e dei posti di lavoro sommerso.

i. ***Il concetto lavoratore sommerso:***

I diversi studi hanno trascurato di definire il concetto di lavoratore sommerso, nonostante l'importanza che oggi riveste l'economia sommersa, e nonostante il lavoratore rappresenti l'elemento più importante dell'economia sommersa. Per spiegare il lavoro sommerso è fondamentale dunque, chiarire innanzitutto i confini di questa categoria di lavoratori e, di conseguenza, conoscere l'ampiezza della forza operante in tale economia .

Allora chi è il lavoratore sommerso, quali sono le condizioni per le quali si può parlare di lavoro sommerso, rientra, ad esempio nel concetto di lavoratore sommerso chi esercita due lavori regolari nello stesso tempo?

In realtà, possiamo definire il lavoratore sommerso come segue:

“Chi esercita un lavoro dipendente o autonomo e percepisce un salario senza sottostare alle leggi in maniera totale o parziale”⁴⁰

Ebbene gli elementi del lavoratore sommerso secondo questa definizione sono:

1. Il lavoratore esercita una professione autonoma o dipendente.
2. Percepisce un salario

Indubbiamente, i lavoratori sommersi presentano dei grossi vantaggi per i datori di lavoro e il loro salario giornaliero è notevolmente inferiore a quello di un lavoratore regolare: in altre parole, di solito, il livello del saggio salariale del lavoratore sommerso, è inferiore a quello normale che viene pagato al lavoratore regolare, in quanto generalmente il lavoro sommerso si accompagna all'evasione delle imposte sul reddito e al mancato versamento dei contributi sociali .

3. Sottrazione totale /parziale alle leggi.
4. Il lavoratore esercita un lavoro che può generare per l'economia un danno assoluto, il profitto o la perdita.

ii. ***I tipi dei lavoratori sommersi***⁴¹: convergono, infatti nella figura del lavoratore sommerso tipi di persone assai diverse tra loro: bioccupati, pensionati, disoccupati, immigrati clandestini;

⁽⁴⁰⁾ Con riferimento alla categoria dei lavoratori, occorre precisare che l'espressione ricomprende, sia i lavoratori autonomi, sia i lavoratori dipendenti.

⁽⁴¹⁾ Nella letteratura, sostanzialmente esistono due livelli di sommerso:

1) ***“Il doppio lavoro”, “il doppiolavorista”, “il secondo lavoro”***: Il doppio lavoro è uno dei casi principali in cui il lavoro può venire utilizzato in maniera sommersa, e rappresenta un fenomeno ampiamente diffuso sia nelle economie di tipo avanzato che in quelle in via di sviluppo.⁴²

La domanda che dobbiamo porci, è, quali sono le condizioni necessarie per considerare un lavoratore, doppiolavorista.

Per rispondere a questa domanda, pensiamo che le condizioni principali siano:

a) Il “doppio lavoro” è vietato dalla legge⁴³. Ma in primo luogo, occorre precisare che il doppio lavoro non configura necessariamente come irregolare, in quanto in numerosi casi non vi è alcuna norma di legge che vieta lo svolgimento di seconde attività.

b) Il lavoratore esercita più di un lavoro minimo, è lavoro sommerso e l'altro lavoro regolare.

c) Il lavoro regolare deve essere dipendente. In ogni caso, il lavoro regolare non deve essere un lavoro autonomo. Naturalmente si fa riferimento alla fattispecie di chi, oltre ad avere un'occupazione regolare (full-time), come dipendente, svolge - nel resto del suo tempo - (con un motivo) altre attività retribuite, in genere in posizione indipendente. In altre parole, vi rientrano le persone che, durante un certo periodo o continuativamente, hanno un'occupazione come lavoratori dipendenti con due o più datori di lavoro, oppure sono lavoratori dipendenti che svolgono anche un'attività autonoma.

a. sommerso di Aziende si parla di sommerso di aziende quando l'Azienda ufficialmente non esiste;

b. Si parla di sommerso di lavoro quando l'Azienda è in regola formalmente ma occupa lavoratori in maniera irregolare, ad esempio:

qualcuno che effettua il doppio lavoro il primo regolare il secondo non utilizza manodopera in parte regolare in parte al nero.

(⁴²) Nel dibattito sul problema della disoccupazione è emersa spesso l'esigenza di capire come mai a fianco di lavoratori che non riescono a trovare un'occupazione ne esistano che altri al contrario hanno uno o più occupazioni. Generalmente, il lavoratore è considerato come una vittima del lavoro sommerso. Ma egli può essere ritenuto responsabile per la violazione delle norme riguardanti il doppio lavoro.

(⁴³) Per esempio i pubblici dipendenti non possono svolgere un secondo lavoro nell'economia privata, secondo la legge sul Servizio civile iracheno n.42 1960 , art. 24.

Ma la nozione comune di “doppio lavoro” , non si applica ai lavoratori regolari autonomi. Si ritiene intrinseca alla loro autonomia imprenditoriale la possibilità di operare a largo raggio, interessandosi, senza alcun limite di orario, a campi ed iniziative diverse. Anche il caso del lavoro straordinario (cioè il lavoro prestato presso il medesimo datore di lavoro regolare, perché esercita un lavoro regolare), non è considerato un doppio lavoro. Di conseguenza, non si applica il concetto di “doppio lavoro” su chi esercita due lavori regolari o due lavori sommersi.

A questo punto possiamo precisare e restringere la nostra definizione: con la dizione di doppio lavoro, si intende quell’insieme di lavoratori che hanno più posizioni di lavoro retribuite mediante la combinazione con altre attività sommerse (in genere autonomo).

In altre parole si tratta di ogni lavoratore, già impiegato in un’attività lavorativa e che risultata svolgere un altro impiego sommerso.

In generale, la motivazione soggettiva che spinge in direzione del doppio lavoro, è diversa a seconda dei casi, ma la motivazione principale è legata alla necessità di integrazione al reddito .

La non dichiarazione del secondo lavoro permette di evadere le imposte sul reddito, in genere progressive, e di evitare il versamento di contributi sociali sulla parte non dichiarata ⁴⁴.

Sul fronte opposto, il primo lavoro fornisce la stabilità e la sicurezza ma essendo svolto in organizzazioni altamente burocratizzate, può mortificare lo spirito d’iniziativa; nel secondo lavoro si può compensare l'incertezza e la precarietà con una maggiore creatività ed autonomia⁴⁵ .

2) Le persone economicamente inattive⁴⁶ (studenti, casalinghe, pensionati, minori⁴⁷). Il secondo gruppo rappresenta i lavoratori, formalmente

⁽⁴⁴⁾ Vedi: Dallago, B., L’economia irregolare. Economia “sommersa” e mercato irregolare del lavoro in sistemi economici differenti, Milano, Angeli, 1988, p (165).

⁽⁴⁵⁾ V. Dal sito www.Emersionelavorononregolare.it

⁽⁴⁶⁾ È opportuno ricordare che l’ISTAT(in Italia) ha diviso i lavoratori nell’economia sommersa da

1. La posizione lavorativa multipla (doppio lavoro)
2. Gli stranieri non residenti immigrati
3. Le persone residenti che, nelle rilevazioni trimestrali sulla forza lavoro, non si dichiarano occupate nonostante ammettano di avere lavorato almeno un’ora nel periodo di riferimento.
4. Gli occupati a tempo pieno in forma irregolare.

inattivi, cioè persone che a causa della loro situazione personale, non possono lavorare regolarmente. I gruppi principali qui coinvolti sono gli immigrati clandestini, i minori, i lavoratori in ~~malattia~~ "malattia"⁴⁸, e le persone che, per la posizione occupata nel mercato regolare del lavoro, non possono impegnarsi regolarmente in altre attività lavorative (pensionati, disoccupati).

a. La prima categoria individuata è quella dei **giovani** o degli **studenti**. Questo tipo lavoratori sommersi in genere non è ancora realmente interessato ad avere un'occupazione definitiva e potrebbe venire coinvolto in attività sommerse. In molti casi, ad esempio, esercitano un lavoro talora part-time, per conseguire un reddito che consenta loro o di effettuare un viaggio durante le vacanze o di contribuire al proprio mantenimento agli studi.

b. **I disoccupati**⁴⁹. Il secondo gruppo di lavoratori che la commissione delle comunità Europea individua come fortemente soggetto ad un elevato rischio di partecipazione al lavoro sommerso, è quello dei disoccupati. Si tratta di quei lavoratori che ottengono sussidi in relazione alla loro condizione di disoccupati⁵⁰, quali l'indennità di disoccupazione ordinaria e l'indennità di mobilità. Questi contemporaneamente ricorrono alle attività sommerse, potendo in questo modo

V. www.istat.it

Inoltre, stando alle stime italiane (ISTAT) i doppiolavoristi sono la categoria più ampia del lavoro sommerso.

(⁴⁷) Di particolare rilievo è il lavoro minorile stimato su scala mondiale in 120 milioni di bambini fra i 5 e i 14 anni occupati full-time, il 61% in Asia, il 32% in Africa ed il 7% in America latina.

(⁴⁸) Malattia: lavoratori formalmente ~~in~~ "malattia" che, durante il sopralluogo, sono risultati impiegati attivamente nell'azienda di appartenenza o, comunque, in un'altra attività lavorativa;

(⁴⁹) Secondo l'Eurostat, nella nozione di disoccupato rientrano i soggetti di età compresa tra i 15 e i 74 anni che, secondo la definizione dell'ILO:

- non hanno un'occupazione
- sarebbero disponibili ad intraprendere un'attività di lavoro entro le successive due settimane
- hanno attivamente cercato un'occupazione nelle ultime quattro settimane.

Il tasso di disoccupazione è costituito dalla percentuale dei disoccupati rispetto al totale della forza lavoro. Esistono comunque delle deroghe alla definizione fornita di soggetto disoccupato. In Austria, i soggetti senza un'occupazione e che non hanno l'aspettativa di iniziare a lavorare o di ritornare al lavoro nei successivi tre mesi sono inclusi tra i disoccupati. In Spagna e Regno Unito i disoccupati vengono calcolati solo tra i soggetti di età compresa tra i 16 e i 74 anni. In Spagna, del resto, non è possibile svolgere attività lavorativa prima dei 16 anni. In Francia, i soggetti senza un'occupazione, che sono disponibili al lavoro e che nelle precedenti 4 settimane, quale metodo di ricerca di lavoro, si sono limitati all'iscrizione alle liste di collocamento pubblico sono inclusi tra i disoccupati. Nei Paesi Bassi e in Svezia i soggetti senza un'occupazione sono inclusi nel novero dei disoccupati soltanto se esprimono la volontà di lavorare.

(⁵⁰) V. Commissione delle Comunità Europee, op. cit., 1998, p. (7).

continuare ad usufruire dell'assistenza sociale⁵¹. In questo ambito, qualora la durata dell'integrazione salariale sia sufficientemente lunga, il disoccupato confronterà il reddito regolare con la somma del sussidio e del reddito che può conseguire nell'economia sommersa. Occorre inoltre osservare che i lavoratori disoccupati, così come anche i pensionati, hanno un'elevata possibilità di accedere ad un lavoro sommerso, in quanto sono spesso in possesso di una specializzazione adeguata. L'elevata qualificazione dei disoccupati può riflettersi in una notevole presenza di lavoratori qualificati nel sommerso che appare idonea per contribuire ad alterare il mercato del lavoro. Con riferimento alle opportunità del disoccupato di svolgere un'attività irregolare occorre osservare che, così come avviene nell'economia regolare, la probabilità di trovare un'occupazione tende a diminuire quanto più a lungo perdura la situazione di disoccupazione.

Alla fine il lavoratore sommerso può essere un'inoccupato cioè colui che non abbia mai svolto attività lavorativa, sia come dipendente che in forma autonoma. L'inoccupato si dichiara disponibile a lavorare ed è in cerca di lavoro, oltre ad essere iscritto al centro per l'impiego.

c. ***I lavoratori minorili***⁵². Il lavoro minorile è stato oggetto di attenzione sin dalla prima serie di norme internazionali adottate dall'*International Labour Organization* (Ilo): risalgono al 1919 la Convenzione n.5 (ratificata allora da ben 72 nazioni), che fissava a 14 anni l'età minima per i lavoratori dell'industria, e la Convenzione n.6 sul lavoro notturno degli adolescenti nell'industria in seguito estesa ad altri settori lavorativi. Nel 1930 è stata poi approvata la Convenzione sul Lavoro forzato che, pur non menzionando in nessun articolo i bambini, stabiliva l'abolizione di tutte le forme di lavoro forzato o coatto⁵³.

(⁵¹) V. Dallago B., op. cit., p (225).

Infatti, le diverse forme di interazione salariale sono concesse per un periodo di tempo determinato e/o fino a quando il disoccupato non consegue una nuova occupazione.

(⁵²) Per approfondimento vedi: Megale A., Teselli A.2006 Lavori minorili e percorsi a rischio di esclusione sociale. Famiglie, istruzione, diritti, Studi e Ricerche, Roma Ediesse, Istat, Rapporto Annuale. La situazione del Paese nel 2007, Roma, 2008, Ires, Save the Children, 2007 Minori al lavoro. Il caso dei minori migranti, Roma Ediesse, 2007, ILO: Porre fine al lavoro minorile è oggi possibile - The End of Child Labour: within Reach, Geneve, 2006, ILO: Child Labour Statistics, Meeting of Experts on Labour Statistics, Mels/2008/1, Geneve, 2008

(⁵³) La normativa italiana relativa al lavoro minorile è costituita da varie leggi.

La legge n.977 del 17 ottobre 1967 sulla "Tutela del lavoro dei bambini e degli adolescenti" ha dettato una prima disciplina organizzativa del lavoro minorile in Italia.

La Convenzione più completa riguardante l'età minima al lavoro è la n.138, varata dall'Ilo nel 1973 (e la conseguente Raccomandazione n.146), che ha l'obiettivo di apprestare ~~uno~~ strumento generale su tale materia, che dovrebbe sostituire gradualmente gli strumenti già esistenti applicabili a settori economici limitati, in vista dell'abolizione totale del lavoro minorile...".⁵⁴

Tale legge ha subito modifica ed integrazioni per effetto del D.lgs. 4 agosto 1999 n.345, per l'attuazione della direttiva 94/33/CE relativa alla protezione dei giovani sul lavoro. Le norme, comunque, trattano differentemente le condizioni riguardanti l'assunzione dei ragazzi inferiori ai 15 anni e degli adolescenti tra i 15 e i 17anni.

Non possono essere ammessi al lavoro (né destinati ad attività lavorative) i minori di età inferiore ai 15 anni e/o che non abbiano adempiuto gli obblighi scolastici. Per ottenere l'autorizzazione all'assunzione di un giovane che abbia più di 15 anni e adempia gli obblighi scolastici occorre il preliminare assenso scritto dei genitori o del tutore. È inoltre necessario che il minore sia sottoposto a visita medica preventiva -per accertare la specifica idoneità del minore alle mansioni che dovrà svolgere- e a visite periodiche per accertare il perdurare di tale idoneità.

È vietato destinare i minori ad una serie di lavorazioni, processi e lavori (allegato I aggiunto alla L. n. 977/67 dall'art. 15 del D.lgs. n.345/99), salvo che per motivi didattici o di formazione professionale. La normativa prevede deroghe al divieto di lavoro minorile (art.4, comma 2, L. n.977/67) per l'impiego dei minori in attività lavorative di carattere culturale, artistico, sportivo o pubblicitario e nel settore dello spettacolo, preventivamente autorizzato dalle Direzioni provinciali del lavoro¹. L'orario di lavoro non può superare le 7 ore giornaliere (35 settimanali) per i minori liberi da obblighi scolastici e le 8 ore giornaliere (40 settimanali) per gli adolescenti. È vietato adibire i minori al lavoro notturno, divieto derogabile in caso di minori impiegati in attività di carattere culturale, artistico, sportivo o pubblicitario e nel settore dello spettacolo. Sono previste sanzioni per il datore di lavoro che violi gli obblighi di legge. Nel caso di ammissione al lavoro del minore che, pur avendo adempiuto l'obbligo scolastico, non abbia compiuto 15 anni, il datore di lavoro è punito con l'arresto fino a sei mesi o con un'ammenda. Invece, qualora venga adibito ad attività lavorativa un minore inadempiente all'obbligo scolastico - indipendentemente dall'età -, il datore di lavoro è punibile con la più grave sanzione dell'arresto fino a sei mesi. La mancata sottoposizione del minore alle prescritte visite mediche periodiche è punita con l'arresto non superiore a sei mesi o con un'ammenda. In considerazione di alcune importanti novità introdotte dal D.lgs 19 settembre 1994 n.626 sulla sicurezza del lavoro e dall'articolo 1 della legge n. 9 del 1999 sull'elevamento dell'obbligo di istruzione a 9 anni, è stato necessario modificare le norme del D.lgs n.345/99. Le modifiche, introdotte con il D.lgs del 18 agosto 2000 n.262, sono dirette non solo a tutelare la salute dei minori, ma anche ad incoraggiare la loro formazione scolastica e professionale.

Infine, la legge finanziaria 2007 (L. n.296/2006, articolo 1, comma 622) ha stabilito che ~~l'~~istruzione impartita per almeno 10 anni è obbligatoria e finalizzata a consentire il conseguimento di un titolo di studio di scuola secondaria superiore o di una qualifica professionale di durata almeno triennale entro il diciottesimo anno di età. L'età per l'accesso al lavoro è conseguentemente elevata da 15 a 16 anni". All'ultimo capoverso della stessa norma, infine, si legge ~~l'~~innalzamento dell'obbligo di istruzione decorre dall'anno scolastico 2007/2008". Tale legge ha effettuato il collegamento funzionale tra l'assolvimento dell'obbligo scolastico e l'accesso al lavoro, provvedendo all'obbligo costituzionale di definire l'età minima del lavoro salariato.

(⁵⁴) Inoltre Gli Stati si impegnano a perseguire politiche volte alla totale abolizione del lavoro minorile e si stabilisce, al contempo, che nessun individuo possa essere ammesso al lavoro se di età inferiore a quella stabilita per il completamento dell'istruzione scolastica obbligatoria e, in ogni caso,

Il 20 novembre 1989 l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite approva all'unanimità la Convenzione sui Diritti dell'Infanzia, che introduce il concetto fondamentale del bambino come soggetto di diritti, superando quello del bambino come oggetto di tutela.

Con la Dichiarazione mondiale sull'infanzia del 1990, capi di Stato e di Governo hanno sottoscritto l'impegno a "...dare priorità assoluta ai diritti di tutti i bambini del mondo, alla loro sopravvivenza, alla loro tutela e al loro sviluppo (...). Ci mobileremo per garantire una particolare tutela ai bambini che lavorano e per abolire il lavoro minorile illecito". È anche in conformità a queste indicazioni internazionali che l'Ilo, per aiutare gli Stati membri ad attuare delle riforme legislative e ad individuare politiche per la loro realizzazione, ha avviato a partire dal 1992 l'*International Programme on the Elimination of Child Labour* (Ipec). Questo Programma agisce creando le condizioni affinché gli Stati membri possano disporre di validi strumenti per combattere le forme di sfruttamento.

Nel 1997, alla Conferenza di Oslo sul lavoro minorile è stato adottato un documento nel quale si afferma che "...lo sfruttamento del lavoro minorile è al tempo stesso conseguenza e causa della povertà. Le strategie volte alla riduzione e alla eliminazione della povertà devono, dunque, necessariamente occuparsi di questo problema". In occasione di questa Conferenza è stato lanciato un chiaro monito: eliminare le peggiori forme di lavoro minorile deve essere una priorità fondamentale⁵⁵.

Sempre nel 1997 l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa ha approvato la Raccomandazione 1.336 relativa alla Priorità alla lotta contro lo sfruttamento del lavoro infantile .

Nel maggio del 2002 si è inoltre tenuta una Sessione Speciale dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite dedicata ai bambini e agli adolescenti.

Più recentemente, nell'ambito dell'Unione Europea, la proibizione dello sfruttamento del lavoro minorile è stata introdotta nell'art.32 della Carta dei Diritti

non prima dei 15 anni, che si elevano a 18 per quelle attività che possono in qualunque modo compromettere la salute, la sicurezza o la moralità del soggetto.

(⁵⁵) Questa indicazione rappresenta, infatti, il nucleo centrale della Convenzione n.182 del giugno 1999, con la connessa Raccomandazione n.190 sulla proibizione delle forme peggiori del lavoro minorile e l'azione immediata per la loro abolizione.

fondamentali dell'Unione del 2000 e nell'articolo II-92 della Costituzione europea del 29 ottobre 2004 (ratificata in Italia con legge 7 aprile 2005 n.57).

Comunque, le Convenzioni Ilo, che dettano i criteri definitori del lavoro minorile, contengono un certo numero di clausole flessibili che permettono di tener conto delle differenze nelle legislazioni dei vari Paesi, di conseguenza non esiste una singola definizione legale di questo concetto. Parallelamente non esiste, ancora, una definizione statistica standard del fenomeno. Nonostante le Organizzazioni internazionali lavorino da molti anni sulla definizione di lavoro minorile, per poter avere informazioni pienamente comparabili tra i diversi Paesi, ancora non si è trovato un compromesso accettabile in campo internazionale. Per progredire in questa direzione, nell'aprile del 2008, si è tenuto all'Ilo di Ginevra un Meeting di esperti che ha avuto per oggetto lo sviluppo di standard definitori internazionali che saranno contenuti in un Regolamento Ilo che sarà adottato alla *18th International Conference of Labour Statistics* nel dicembre 2008.

Il problema fondamentale è che la messa a punto di una definizione internazionale richiede di ottemperare a due importanti requisiti: 1) tener conto dei differenti standard legali nazionali, 2) essere sufficientemente flessibile per far fronte alle necessità conoscitive locali.

Diversi aspetti sono da considerare per definire il lavoro minorile, in primo luogo è necessario tener conto del contesto territoriale e sociale di riferimento, in secondo luogo delle conseguenze che l'attività lavorativa può avere sui minori.

Le espressioni del fenomeno sono completamente diverse nei Paesi in via di sviluppo rispetto alle società industriali avanzate. Infatti, in un contesto in cui il livello medio d'istruzione è molto basso e il lavoro illegale o irregolare costituisce la norma, l'impiego dei minori rappresenta un comportamento del tutto naturale. Anzi, per i bambini che fuori della scuola trascorrono il loro tempo prevalentemente in strada, il lavoro precoce non è visto come una deprivazione, ma come una chance d'integrazione sociale ed una valida alternativa a ben più gravi forme di devianza.

Riguardo alle conseguenze che il lavoro può avere sui minori, la letteratura non considera solo i danni per la salute, ma soprattutto gli ostacoli all'istruzione, allo sviluppo e al futuro benessere dei bambini [Ilo, 2002]. La definizione deve, dunque, prendere in considerazione tutti i lavori che sono mentalmente,

psicologicamente, socialmente o moralmente pericolosi per i bambini e interferiscono con la loro attività scolastica.

Non tutti i bambini economicamente attivi lavorano in violazione delle Convenzioni Ilo n.138 e n.182 e per classificare le attività svolte dai minori il quadro di riferimento statistico è dato dal Sistema di Contabilità nazionale SNA Rev. 1993. Partendo dalla popolazione di minori coinvolti nella scuola dell'obbligo, si evidenzia un primo gruppo di minori economicamente attivi (*Working children*). Questo gruppo considera i minori che operano in qualsiasi attività produttiva, svolta per il mercato o al di fuori, retribuita o meno, per poche ore o a tempo pieno, di tipo occasionale o ricorrente, nel settore formale o in quello informale, legale o illegale. Include anche il lavoro eseguito nell'impresa familiare ed il lavoro domestico svolto presso un datore di lavoro, ma esclude i lavori domestici svolti per la propria famiglia [Ilo, 2008].

Per essere considerato occupato un minore deve aver lavorato almeno un'ora ogni giorno della settimana di riferimento.

Il secondo aggregato di popolazione è quello dei minori sfruttati (*Child labourers*), che comprende:

- Minori che lavorano in età inferiore all'età minima di ammissione al lavoro (definita dalle legislazioni nazionali in accordo con gli standard internazionali riconosciuti)⁵⁶;
- Minori che lavorano oltre il limite massimo dell'orario di lavoro consentito;
- Minori coinvolti in attività che mettono in pericolo il benessere fisico, mentale o morale dei minori, sia per la loro natura, sia per le condizioni in cui vengono condotte (attività pericolose, per esempio svolte in ambienti a temperature estreme, molto rumorosi, insalubri);
- Le peggiori forme di lavoro minorile⁵⁷.

d. **Gli immigrati clandestini**⁵⁸. L'occupazione di immigrati clandestini è un fenomeno antico molto diffuso in molti paesi. Basti considerare che tra le

⁽⁵⁶⁾ In base alla Convenzione n.138 lavori leggeri possono essere consentiti ai minori che abbiano almeno 13 anni (12 anni per i Paesi in via di sviluppo), mentre per tutti i lavori considerati pericolosi l'età minima è comunque di 18 anni.

⁽⁵⁷⁾ Secondo la Convenzione 182 art. 3 sono da considerarsi tutte le forme di schiavitù o lavoro forzato, prostituzione, pornografia, attività illecite (quali il traffico di droga).

⁽⁵⁸⁾ In Italia questo termine, invero, è criminalizzante, perché induce ad associare la condizione irregolare di soggiorno al presunto svolgimento di attività criminali. Di fatto esso viene

single fenomenologie che compongono il mondo dell'economia sommersa, quelle considerate in maggiore aumento, sono rappresentate dal lavoro sommerso prestato dagli immigrati⁵⁹.

Indubbiamente la possibilità di trovare un'occupazione nel sommerso è uno dei principali fattori di attrazione dell'immigrazione clandestina. Alle persone che soggiornano illegalmente e che tendenzialmente restano fuori dal sistema della sicurezza sociale, viene spesso offerto un lavoro non regolare a condizioni socialmente inaccettabili e in violazione delle norme in materia di salute e sicurezza

60

È evidente il legame che intercorre tra i lavoratori clandestini e il lavoro sommerso e, poiché spesso per gli immigrati, il lavoro sommerso costituisce l'unica possibilità di sostentamento, questo tipo di lavoro da essi svolto, può facilmente trasformarsi in forme di sfruttamento operate dalle imprese che operano irregolarmente.

Per quanto riguarda l'Italia, come è noto, l'ingresso nel mercato è condizionato dal possesso da parte dell'immigrato di un'autorizzazione al lavoro, rilasciata su richiesta del datore, e di un permesso di soggiorno per motivi di lavoro o per inserimento nel mercato con prestazione di garanzia da parte di un cittadino⁶¹.

Da ciò segue che lo svolgimento di un'attività lavorativa ad opera dell'immigrato clandestino entrato in Italia senza permesso di soggiorno, o dell'immigrato irregolarmente soggiornante, configura necessariamente un'ipotesi di lavoro sommerso⁶².

correntemente utilizzato in quanto ormai sinonimo di cittadino extracomunitario entrato nel territorio in violazione delle norme in materia di ingresso e soggiorno degli stranieri, o comunque privo di un permesso di soggiorno in corso di validità o il cui permesso di soggiorno risulti scaduto da oltre sessanta giorni senza che sia dimostrata la pendenza della procedura di rinnovo su sua richiesta, secondo la definizione fornita ai fini dell'espulsione dall'art. 13, comma 1, del D.Lgs.286/98.

Comunque, i soggetti più coinvolti nell'economia sommersa in Italia (2005) sono in ordine come segue: immigrati, giovani in cerca di prima occupazione, lavoratori in mobilità, pensionati, disoccupati di lunga durata, giovani studenti, occupati regolari, casalinghe,

fonte: indagine Censis, 2005.

(⁵⁹) V. Lombardi A E Paola V, op, cit, p (38)

(⁶⁰) V. Commissione delle comunità Europee, op, cit, 2007, p (4).

In questo ambito si comprendono solo gli immigrati che soggiornano illegalmente, invece gli immigrati che soggiornano legalmente entrano in un'altra categoria dei lavoratori sommersi.

(⁶¹) V. D.lgs.25luglio 1998 n.286,art. 22 e 23)

(⁶²) V. Viscomi A, Profili del lavoro sommerso, DML, n2/ 2002 ,p(393).

Non va tuttavia dimenticato che il fenomeno interessa considerevolmente anche gli immigrati in possesso di un permesso di soggiorno idoneo allo svolgimento di regolare attività lavorativa. A riprova di ciò basti considerare, anche a prescindere dai dati amministrativi ufficiali sulla disoccupazione degli immigrati «regolari»,⁶³ che per nulla rari risultano gli immigrati che al momento del rinnovo del permesso di soggiorno non dimostrano alla questura un'occupazione regolare in atto e, magari, non risultano svolgere da molto tempo un'attività lavorativa. Dunque, a meno di non presumere che tutti si procurino da vivere con attività criminali, il che sembrerebbe quantomeno eccessivo, bisogna pur accettare che buona parte di essi abbia svolto o stia ancora svolgendo lavoro nero. Del resto, le stesse risultanze degli accertamenti ispettivi da parte degli organi di vigilanza, anche prescindendo dall'effettiva rappresentatività o meno dei dati che ne derivano, confermano che anche gli immigrati regolari lavorano in nero.

Ad un osservatore esterno può sembrare inverosimile che gli immigrati accettino, nonostante il possesso di un regolare soggiorno, di lavorare comunque in nero ed affrontare quindi il rischio di perdere il permesso di soggiorno, sia a causa del diniego di rinnovo⁶⁴ per mancata dimostrazione del reddito maturato nel trascorso periodo di soggiorno, sia in conseguenza del superamento del termine massimo di disoccupazione, ora ridotto da un anno a sei mesi⁶⁵.

(⁶³) Essi, infatti, si sono dimostrati scarsamente attendibili, dal momento che sinora le statistiche del sistema di collocamento pubblico (quando disponibili) non sono riuscite negli ultimi anni a tener conto dell'altissima mobilità degli immigrati sul territorio, sicché è stato verificato che continuavano ad essere annoverati tra gli iscritti alle liste del collocamento soggetti che avevano da tempo instaurato rapporti di lavoro in province o circoscrizioni diverse, o che già da tempo avevano lasciato il territorio nazionale, o che avevano nel frattempo perduto il permesso di soggiorno, senza più avere alcuna possibilità di lavorare in regola.

(⁶⁴) In linea teorica, poiché dal punto di vista del lavoratore il reddito da lavoro nero è perfettamente lecito, dovrebbe ammettersi che la dimostrazione concreta dell'esistenza del rapporto di lavoro possa evitare il diniego di rinnovo del p.s.. Tuttavia, la possibilità di valutare tali circostanze ai fini del rinnovo viene di fatto generalmente esclusa dalle Questure, salvo casi eccezionali, comunque sottoposti ad una valutazione ampiamente discrezionale. Inoltre, è comunque raro che il lavoratore si determini a formulare una formale denuncia del proprio rapporto di lavoro nero, perché è l'unica sicurezza che ha e la denuncia comporterebbe ovviamente la perdita del posto di lavoro.

(⁶⁵) L'art 22 del T.U. sull'immigrazione, al comma 11, prevede che «la perdita del posto di lavoro non costituisce motivo di revoca del permesso di soggiorno al lavoratore extracomunitario ed ai suoi familiari legalmente soggiornanti. Il lavoratore straniero in possesso del permesso di soggiorno per lavoro subordinato che perde il posto di lavoro, anche per dimissioni, può essere iscritto nelle liste di collocamento per il periodo di residua validità del permesso di soggiorno, e comunque, salvo che si tratti di un permesso di soggiorno per lavoro stagionale, per un periodo non inferiore a sei mesi».

Comunque, negli anni novanta e anche oggi l'Italia ha subito i flussi migratori che si sono determinati in larga parte a prescindere dalla domanda di lavoro e che coprono i lavori di cattiva qualità, alimentando il fenomeno del sommerso e del lavoro clandestino. Pure escludendo che tale afflusso di manodopera abbia prodotto una rilevante frizione diretta sugli stessi posti di lavoro tra lavoratori nazionali e lavoratori immigrati, poiché ha interessato prevalentemente impieghi rifiutati dai lavoratori nazionali, tuttavia essa ha prodotto una frizione di carattere indiretto non meno pericolosa. Infatti, come afferma una ricerca commissionata dall'ILO, alimentando l'economia sommersa, i flussi in entrata hanno contribuito alla mancata modernizzazione dell'economia italiana, con ciò rallentando la domanda di posti di lavoro più adatti ai lavoratori nazionali⁶⁶.

In conclusione, i lavoratori del sommerso che non svolgono un secondo lavoro o che non abbiano più di un lavoro subiscono anche altre conseguenze per il fatto di non dichiarare la loro attività. Poiché il loro lavoro non è formalmente riconosciuto essi perdono tutti i benefici derivanti da un'attività basata su contratto formale, come la formazione, profilo specifico della carriera, aumenti salariali, il senso di appartenenza all'impresa. Queste persone tendono a restare bloccate nella loro attività sommersa e da avere difficoltà a passare ad altre occupazioni.

1.4.2 *Il datore di lavoro nell'economia sommersa*

Possiamo definire datore di lavoro nell'economia sommersa **qualsiasi persona fisica o giuridica che impieghi uno o più lavoratori sommersi a cui corrisponda un qualsiasi salario**".

Da qui, analizziamo le condizioni fondamentali per definire un datore del lavoro nell'ambito dell'economia sommersa:

1. Che sia essa una persona fisica o giuridica è una condizione ovvia. La condizione affinché si possa parlare di datore di lavoro sommerso richiede l'esistenza di una persona fisica che impieghi uno o più lavoratori, o l'esistenza di una persona giuridica; in questo caso ci troviamo di fronte ad un'impresa regolare le cui attività sono dichiarate all'autorità pubblica ma impiega manodopera sommersa. Nel primo caso ci troviamo di fronte ad una persona fisica che esercita un'attività

(⁶⁶) V. Il ministero del lavoro e della politiche sociali, Libro bianco sul mercato del lavoro in Italia, 2001, p(62)

sommersa, impiegando uno o più lavoratori e impiegando in modo parziale o totale attività sommerse.

2. Il datore di lavoro sommerso per essere definito tale, deve impiegare almeno un lavoratore. Abbiamo riscontrato che il concetto di lavoro sommerso è ampio, e si applica a categorie diverse.
3. Il datore di lavoro sommerso impiega uno o più lavoratori retribuiti.
4. Il datore di lavoro sommerso esercita un'attività che produce un danno assoluto o che oscilla tra il profitto e la perdita.

Per quanto riguarda la componente datoriale le motivazioni più importanti sono essenzialmente.

1. La riduzione dei costi. La prima riguarda senz'altro il problema del costo del lavoro. Per essere più competitivo sul mercato, il singolo imprenditore sarebbe portato a fare ricorso al sommerso di impresa o di lavoro per minimizzare gli effetti del costo del lavoro troppo elevato. Non c'è dubbio che quando il datore di lavoro e il lavoratore decidono di non regolarizzare il contratto di lavoro, eludono l'imposizione fiscale ed evitano il versamento dei contributi previdenziali e assistenziali per cui il costo del lavoro si riduce del 30-40% in alcuni paesi.

2. La ricerca di flessibilità. La seconda motivazione attiene alle esigenze di flessibilità da parte dei datori di lavoro. Nonostante le norme di flessibilità recentemente inserite in tante leggi, in moltissimi casi il lavoro sommerso continua ad essere utilizzato dagli imprenditori come un periodo per testare le capacità delle persone e osservare il loro modo di lavorare e decidere dunque se procedere con l'assunzione o meno. In altre parole, viene utilizzato per fare fronte a particolari e temporanee esigenze produttive.⁶⁷

1.4.3 ***Il lavoro***

Il lavoro sommerso assume le forme sia del lavoro subordinato /dipendente, sia del lavoro autonomo /indipendente. In generale, per quanto riguarda la sua distribuzione nel sistema economico, le attività del lavoro sommerso tendono a concentrarsi in alcuni settori tradizionali quali l'agricoltura, l'edilizia, il commercio

(⁶⁷) V. Maria Carta e Annalisa Tonarelli, Il fenomeno del lavoro sommerso nella provincia di Livorno, 2002, p (50), dal sito www.provincia.livorno.it

al dettaglio, la ristorazione. In questo ambito di grande interesse, a rinvenire spesso il lavoro sommerso caratterizzato dai cosiddetti contratti atipici .

I contratti atipici: indubbiamente, ogni tipologia contrattuale atipica è stata predisposta dal legislatore per rispondere ad esigenze diverse e la trattazione specifica di ogni istituto, diventa indispensabile per effettuare una rappresentazione completa del contesto regolamentativo.

Non c'è dubbio che il lavoro atipico sia un lavoro regolare perché è regolato a livello legislativo come tutti gli altri lavori legali: condizione che non troviamo nel lavoro sommerso⁶⁸.

Senz'altro questo significa che tutti i lavori atipici costituiscono lavoro regolare perché già regolati dal punto di vista legislativo come tutti gli altri lavori legali . Inoltre non hanno realizzato le condizioni del lavoro sommerso⁶⁹.

Sembra lecito chiedersi se tra il lavoro atipico e il lavoro sommerso esiste una relazione positiva – ovvero la diffusione del lavoro atipico aumenta al crescere del lavoro sommerso se tra le due si configura una relazione inversa che vede la crescente adozione di tipologie contrattuali atipiche come pratica di emersione del lavoro completamente sommerso, con i connessi vantaggi fiscali e non solo di cui si è detto.

Le considerazioni in merito sono assai diverse tra gli attori : mentre i sostenitori sottolineano la positività delle forme di lavoro flessibile come alternativa alla diffusione del sommerso, i detrattori non mancano di sottolineare come il lavoro sommerso non sia altro che il rovescio della medaglia non avendo contribuito ad aumentare significativamente le tutele dei lavoratori rispetto al sommerso⁷⁰.

(⁶⁸)Nella comunicazione della Commissione Europea sul lavoro sommerso, nell'analizzare le cause della diffusione del sommerso, si è puntato l'indice sul mancato adattamento della legislazione del lavoro, in rapporto alla diffusione di nuove forme di impiego (part time, contratti a tempo determinato,)

La Comunicazione Europea, op, cit, 98,p (5).

(⁶⁹) Basta ricordare che il lavoratore temporaneo, durante il suo utilizzo in un'impresa, ha gli stessi diritti sindacali del lavoratore interno di quell'impresa, e partecipa anche alle assemblee sindacali retribuite che si tengono presso l'impresa. Il contratto collettivo delle imprese interinali , stabilirà anche i termini del diritto di riunione dei lavoratori temporanei nell'impresa fornitrice.

Alcuni ritengono che I contratti atipici rappresentano un lavoro che si chiama "lavoro grigio", perché è metà tra il bianco —il lavoro sommerso"e "il lavoro regolare".

Generalmente, i contratti atipici nella legge italiana sono: (part-time, lavoro interinale, lavoro a tempo determinato, contratto di formazione lavoro, apprendistato, stage o tirocinio, lavoro parasubordinato, job sharing, lavoro a progetto, contratto di inserimento.)

(⁷⁰) V. Lucifora C., op cit, p(101).

Comunque, l'idea alla base di questa ricerca è che ogni tipologia di contratto atipico, abbia una propria particolare propensione ad essere utilizzata in forma sommersa. Possiamo dunque dire che i contratti atipici possono essere utilizzati proficuamente per costruire rapporti in parte regolari ed in parte sommersi.

Poiché i contratti atipici rappresentano un argomento ampio e ramificato, non possiamo spiegarlo in modo dettagliato in questa sede: per questo analizzeremo due tipi di contratti atipici e le caratteristiche che li rendono uno strumento per le attività sommerse.

1. **Il Part-time:** Il part-time è una tipologia di lavoro a orario ridotto, che può essere instaurata nei rapporti di lavoro a tempo indeterminato e che si svolge con modi e tempi prefissati. Le forme di lavoro a tempo parziale sono:

1) Il part-time orizzontale, in cui l'attività di lavoro è prestata in tutte le giornate lavorative con orario giornaliero ridotto, o quello in cui la riduzione di orario rispetto al tempo pieno è prevista in relazione all'orario normale giornaliero di lavoro⁷¹.

2) Il part-time verticale, in cui la prestazione lavorativa è effettuata solo in alcuni giorni della settimana con orario vivo, o quello in relazione al quale, si prevede che l'attività lavorativa sia svolta a tempo pieno, ma limitatamente a periodi predeterminati nel corso della settimana, del mese o dell'anno.⁷²

3) Il part-time misto, quello che si svolge secondo una combinazione delle due modalità indicate nei numeri 1° e 2°. ⁷³ In ogni caso, per la stipulazione del contratto, è richiesta obbligatoriamente la forma scritta. La normativa prende in considerazione anche il ruolo della contrattazione collettiva aziendale e nazionale, che può stabilire:

- Una certa percentuale di lavoratori ai quali concedere il part-time rispetto al numero di lavoratori a tempo pieno normalmente impiegati presso azienda.
- La possibilità di concordare ore supplementari retribuibili con una maggioranza sulla paga oraria;
- La modalità temporale di svolgimento delle prestazioni a tempo parziale⁷⁴.

⁽⁷¹⁾ V. D. Lgs. 25 febbraio 2000, n. 61, lettere (c).

⁽⁷²⁾ V. D. Lgs. 25 febbraio 2000, n. 61, lettere (d).

⁽⁷³⁾ V. D. Lgs. 25 febbraio 2000, n. 61, lettere (d-bis).

⁽⁷⁴⁾ V. D. Lgs. 25 febbraio 2000, n. 61, numero (3).

Per quanto riguarda il part-time, l'irregolarità più frequentemente riscontrata è lo sfondamento del tetto previsto per l'orario supplementare, con pagamento del corrispettivo.

Questa prassi può dar luogo al c.d. «fuori busta» essa è attribuibile alla necessità delle imprese di garantirsi un margine di flessibilità ulteriore rispetto a quello che caratterizza normalmente l'istituto. Il vantaggio da parte datoriale è rilevante specie considerando il fatto che l'eventuale orario lavorativo irregolare effettuato è deciso dall'impresa in base alle proprie esigenze, senza che alla decisione possa in alcun modo partecipare il lavoratore, cui resta la sola opzione di uscita. L'unico vantaggio per il lavoratore è rappresentato dal pagamento delle ore extra al netto che, quindi non figureranno ai fini IRPEF. Di tale risparmio, come appare evidente, beneficia anche il datore, che ottiene una riduzione del costo del lavoro anche in relazione agli oneri contributivi.

Anche il secondo comportamento osservato è volto al perseguimento di un'esclusiva riduzione del costo del lavoro tramite l'utilizzo del contratto a tempo parziale ai fini dell'occupazione di un rapporto full-time, con retribuzione fuori busta della differenza di orario svolto. Questa volta si utilizza la copertura del part-time al solo fine di non fare figurare tutte le ore effettivamente svolte ai fini fiscali⁷⁵.

Un'ultima fattispecie consiste nell'utilizzo di contratti part-time in violazione della norma che prevede una predeterminazione dei tempi di lavoro.

Questa forma di irregolarità vige soprattutto nel settore della ristorazione e i lavoratori coinvolti sono frequentemente studenti universitari che hanno la possibilità di conciliare i propri impegni di studio col lavoro, anche in assenza di un orario prefissato. L'obiettivo dell'infrazione è quello di consentire un impiego flessibile del lavoro da parte dell'impresa⁷⁶.

2. *Il contratto di lavoro a tempo determinato:*

Il contratto di lavoro a tempo determinato presuppone una scadenza finale e deve essere stipulato per iscritto. L'inadempienza rende il contratto nullo e il rapporto si considera a tempo indeterminato, a eccezione delle assunzioni con

(⁷⁵) Inoltre, questo tipo di contratto lascia maggior tempo libero aumenta la probabilità di svolgere una seconda attività nell'economia sommersa (situazione di secondo lavoro).

(⁷⁶) V. Regione Toscana, rapporto sul lavoro sommerso, Firenze, 2002, p (66) .dal siti . www.econ-pol.unisi.it

durata non superiore 12 giorni di calendario⁷⁷, e di quelle dei dirigenti. Il contratto stabilisce le condizioni della prestazione lavorativa. Con esso sono stabiliti i diritti e gli obblighi degli imprenditori e dei lavoratori. Per il lavoratore a tempo determinato è previsto il principio di non discriminazione rispetto ai contratti a tempo indeterminato. A questo infatti, devono essere riconosciute le ferie, la tredicesima mensilità e ogni trattamento in atto nell'impresa per i lavoratori a tempo indeterminato⁷⁸.

L'art.7 del D.leg 368/01, ha poi riconosciuto al lavoratore a termine, il diritto ad una formazione sufficiente ed adeguata alle caratteristiche delle mansioni oggetto del contratto: a tale riguardo le modalità e gli strumenti formativi necessari al raggiungimento di tale scopo sono demandati alla contrattazione collettiva, che preciserà nel merito la previsione normativa⁷⁹.

Per quando riguarda il contratto di lavoro a tempo determinato, le irregolarità più frequenti sono due: il primo caso è quello in cui l'impresa utilizza il rapporto a tempo determinato rispettando il limite stabilito per la successione dei contratti nel tempo, ma in modo distorto⁸⁰.

Il lavoratore viene infatti assunto con un primo contratto a termine dopodiché, alla sua scadenza, si aprono due alternative: o il rapporto cessa del tutto per il tempo stabilito dalla normativa e, decorso tale periodo, al lavoratore viene proposto un nuovo contratto, oppure il rapporto prosegue per il periodo di obbligatoria prevista, per poi riaffiorare al termine di questo. È stato possibile riscontare come tale prassi possa spesso portare all'utilizzo di lavoratori a termine per periodi di tempo che possono arrivare a coprire buona parte della vita lavorativa del lavoratore, instaurando un rapporto che, nella sostanza, diventa a tempo indeterminato con la stessa impresa⁸¹.

Un altro utilizzo discutibile del contratto a termine è il loro impiego come forma di ingresso nel mercato del lavoro. Questa prassi, che va a discapito dell'utilizzo dei contratti a causa mista, risulta presente in molti settori produttivi e

⁽⁷⁷⁾ Vedi articolo 1, comma 4 del DLgs 368/2001

⁽⁷⁸⁾ Le base normative del contratto di lavoro a tempo determinato nella legge italiana sono, la legge 18 aprile 1962 n.230 e il D.lgs.n 368 del settembre 2001.

⁽⁷⁹⁾ Il Decreto legge 112/2008, convertito nella legge 133/2008 ha poi introdotto importanti novità.

⁽⁸⁰⁾ V. Regione Toscana, op, cit, p(67).

⁽⁸¹⁾ Regione Toscana, op, cit, p(67).

non può essere inclusa a pieno titolo tra i comportamenti del lavoro sommerso, in quanto il suo impiego appare comunque legittimo.

1.4.4 Il mercato del lavoro

Nell'ambito del lavoro sommerso sono tre i mercati di rilevanza specifica per l'economia sommersa:

1. Il mercato del lavoro
2. Il mercato dei beni e dei servizi
3. Il mercato delle informazioni

La crescita dell'economia sommersa è spesso considerata come una reazione alle imperfezioni del mercato del lavoro regolare. Quando l'offerta e la domanda formale non si incontrano, crescono le possibilità di un mercato del lavoro sommerso. Le circostanze che portano a questa imperfezione possono essere gli elevati costi del lavoro, la carenza di lavoro (quantità e qualità), la carenza di posti di lavoro o la rigidità del lavoro.

Il mercato dei beni e dei servizi può mostrare anche delle imperfezioni che portano all'economia sommersa. Beni e servizi possono essere troppo costosi sul mercato formale o addirittura assenti. Un'altra possibilità è che i servizi offerti non soddisfano gli standard di qualità della domanda o non possono essere effettuati nei tempi richiesti.

Infine per quanto riguarda il mercato delle informazioni, l'accesso alle informazioni è forse più importante nell'economia sommersa che in quella formale.

La caratteristica del mercato del lavoro sommerso.

L'esistenza di un ampio mercato del lavoro sommerso in tutto il mondo, soprattutto nei paesi in via di sviluppo, rende questo mercato caratteristico per via di alcune sue componenti che risultano diverse dalle caratteristiche del mercato regolare in tanti aspetti:

- a) Generalmente, il mercato del lavoro sommerso è caratterizzato da produttività più bassa, da un progresso tecnico più lento e da livelli salariali inferiori rispetto al mercato regolare. Forse l'essere caratterizzato da una ridotta

specializzazione del lavoro, induce ad una riduzione dei prezzi dei beni , con associata la tendenza alla riduzione del valore del prodotto marginale del lavoro;

b) Il mercato del lavoro è caratterizzato da forti distorsioni: le distorsioni possono essere molteplici e tendono a influenzare:

1) I salari che si spostano tendenzialmente verso il basso: sono determinati dall'incontro tra domanda e offerta⁸². Come ha affermato l'OIL,1972 i lavoratori nell'economia sommersa sono coloro i quali non usufruiscono di un salario regolare oppure non sono pagati;

2) Le merci e servizi sommersi non offrono garanzie ai consumatori, un apparente vantaggio di prezzo può non compensare difetti e mancate consegne;

c) Il—"mercato del lavoro sommerso" è perfettamente concorrenziale; non esiste disoccupazione e il variare dell'offerta (cioè del numero di cittadini che vi cerca lavoro) incide solo sul salario;

d) La scelta dei lavoratori (sommersi oppure no) dipende da tanti elementi quali il salario pagato ai lavoratori regolari, l'aliquota dei contributi a carico dell'impresa, la multa da pagare (per ogni lavoratore assunto) se si viene scoperti.

e) La sostanziale differenza fra un mercato del lavoro regolare e un mercato del lavoro sommerso, risiede nell'insieme di diritti che – nel primo caso - la legislazione vigente attribuisce ai lavoratori, e che il datore di lavoro è tenuto a rispettare e a far rispettare; nel secondo caso, è caratterizzato da un insieme di diritti totalmente o almeno in parte non riconosciuti.

1.5 Le cause del lavoro sommerso

Indipendentemente dalla reale estensione del fenomeno, l'individuazione delle cause determinanti è fondamentale per la comprensione del problema e per

(⁸²) Ma questa teoria non è vera sempre, in questo senso,tanti ricercatori hanno affermato che il salario nell'economia sommersa dipende da tanti elementi: la natura delle attività che si esercita nell'economia sommersa,il livello del salario nell'economia regolare ed il sistema statale del paese. Un studio svolto in Siria ha mostrato che il salario nelle'economia sommersa supera il salario nell'economia regolare di almeno il 22% .

V. Ahmed H, La donna nell'economia sommersa,Baghdad,2004, p(9)

l'implementazione di politiche più adeguate ad una sua riduzione⁸³. Ma considerato la molteplicità delle manifestazioni del fenomeno, le cause di esse sono difficilmente individuabili in modo esauriente.

In letteratura sono state suggerite diverse cause che potrebbero indurre gli operatori a operare nell'economia sommersa. Le due principali scuole economiche, **la Liberista e la Keynesiana**, hanno interpretato in modo differente il problema delle cause del lavoro sommerso.

Secondo *la scuola liberista*, la causa del sommerso sta essenzialmente nella necessità di sottrarsi a vincoli di tipo ordinamentale troppo rigidi, che determinano l'aborto o il fallimento di molte iniziative imprenditoriali⁸⁴. In altri termini, si ritiene che le imprese collocate in segmenti di mercato sommerso siano tali in quanto la legislazione vigente-soprattutto in materia di tutela del lavoro - sia eccessivamente rigida implicando vicoli che tali imprese non possono sostenere, a condizione di non fallire⁸⁵.

L'orientamento keynesiano parte invece dall'assunto secondo cui il sommerso si spiega anche in chiave di "funzionalità" a determinati equilibri del sistema economico, in quanto realizza l'integrazione verticale tra attività regolari e attività sommerse. Quest'integrazione ha due effetti, uno positivo e l'altro negativo: l'effetto positivo consente un risparmio sui costi di produzione, segnatamente in ordine al costo del lavoro, quello negativo consiste nel determinare di contempo una minore efficienza del sistema, perché le imprese sommerse raramente hanno elevati livelli tecnologici. Perciò letto in tale senso, il sommerso appare funzionale ad un modello di sviluppo basato sulla bassa qualità del lavoro, dei processi produttivi e dei prodotti.

Per quando riguarda le cause del lavoro sommerso, possiamo dire che:

1. L'economia sommersa non è un settore separato dell'economia, ma di solito si integra con la parte regolare, operando negli stessi settori e interessando

(⁸³) In sede comunitaria si è avviato un dibattito sulle cause del lavoro sommerso e sulle opzioni politiche per combatterlo: esso parte dal presupposto che vi è innanzitutto la necessità di identificare correttamente le cause e la dimensione del problema ed in secondo luogo di considerare la lotta contro il lavoro sommerso quale elemento della strategia e delle politiche per l'occupazione.

V. Commissione delle Comunità Europea, op,cit, 1998. P(4).

(⁸⁴) V. Forges Davanzati, le politiche di contrasto al lavoro non regolare:orientamenti teorici alternativi,in Vito Pinto,(a cura di), Le politiche pubbliche di contrasto al lavoro irregolare,Bari,Cacucci,p(84), Zoppoli L., Unione, op.cit, p(36).

(⁸⁵) V. Davanzati F, op, cit, p(84).

talvolta le stesse imprese e le stesse persone. In altre parole, la natura speciale del fenomeno fa aumentare la difficoltà di determinare le cause del lavoro sommerso. Una stessa impresa può avere lavoratori regolari ed altri sommersi e una stessa persona può svolgere un'attività regolare e una seconda sommersa. Questo fenomeno, si è diffuso in tutto il mondo ed ha prodotto cause diverse da un paese all'altro. Per esempio, chi pensa che le cause del lavoro sommerso siano l'elevata pressione fiscale e le rigidità derivanti da un eccesso di regolazione, trova cause speciali in alcuni paesi, per esempio, in Sudan dove le catastrofi naturali rappresentano le cause fondamentali. In Siria il livello del salario diventa la causa fondamentale del lavoro sommerso⁸⁶.

2. Dobbiamo distinguere inoltre tra cause del lavoro sommerso e cause della crescita e permanenza del lavoro sommerso diremo dunque che la causa del lavoro sommerso è probabilmente l'elevata pressione fiscale mentre la causa della sua permanenza è la corruzione amministrativa.

a) Pensiamo che i motivi che possono spingere i lavoratori e datori di lavoro a fare ricorso al lavoro sommerso siano molteplici, infatti nel rapporto di azione contro la povertà e l'esclusione sociale 2003-2005 il lavoro sommerso è definito come una realtà pluridimensionale, di difficile quantificazione e molto mutevole nel tempo⁸⁷. Si tratta di un fenomeno che deve essere affrontato con politiche diversificate ed il cui superamento consente un miglioramento della qualità e della produttività del lavoro e contribuisce al rafforzamento delle politiche di coesione ed inclusione sociale⁸⁸.

Inoltre, l'economia sommersa si presenta in maniera diversa a seconda del territorio e del settore in cui la si osserva. Va notato come, nell'analizzare il sommerso, non tutte le attività produttive e le aree geografiche presentino le stesse caratteristiche e gli stessi problemi, L'eterogeneità delle forme e delle modalità con cui il sommerso si manifesta nelle diverse aree geografiche, necessita – dopo averne definito i contorni e caratterizzato i comportamenti puntuali e circoscritti, la definizione delle condizioni "locali" del fenomeno.

⁽⁸⁶⁾ V. Esam A, il settore informale, damasco, 2006, p (2).

⁽⁸⁷⁾ Sul punto si rinvia all'ampio piano di azione nazionale contro la povertà e l'esclusione sociale 2003-2005, elaborato in Italia dal ministero del lavoro e delle politiche sociali, in www.emersionelavorononregolare.it, p(5).

⁽⁸⁸⁾ Così veniva definito nel consiglio informale dei ministri europei del lavoro e delle politiche sociali 11-12-luglio 2003.

Per esempio il tasso del lavoro sommerso nel settore agricoltura in Italia, si presenta molto differenziato territorialmente con valori che vanno dal 15 al 50%. In particolare risulta la differenza tra le principali regioni meridionali con quelle nel nord.

Non si può dimenticare in rapporto allo stato in cui si verifica il fenomeno. In realtà il lavoro sommerso è diffuso più nello stato in via sviluppo che nello stato avanzato, il lavoro sommerso negli stati poveri, secondo dell'OIL è fondamentalmente causato dalla mancata modernizzazione dell'economia e dalla conseguente scarsa domanda di lavoro nell'economia ⁸⁹. La propensione verso l'economia sommersa dipende anche dalle caratteristiche dell'individuo o, più specificatamente, della famiglia, a cui questo appartiene ad esempio la costruzione della famiglia, la situazione del reddito, le capacità disponibili e il livello di istruzione dei membri della famiglia giocano un ruolo importante nella decisione di "andare verso l'informalità".

3. Riteniamo che le cause del lavoro sommerso siano mescolate tra di loro, unite insieme per costituire dunque la realtà in ogni paese nel mondo.

4. La molteplicità e la varietà delle cause del lavoro sommerso non rappresentano un ostacolo per proporre delle cause del lavoro sommerso e individuare le cause più importanti e esse più importanti nella realtà.

Generalmente, così classifichiamo le cause del lavoro sommerso :

1. Cause dirette e cause indirette:

Le cause dirette sono le cause principali del lavoro sommerso, invece le cause indirette sono le cause che non rappresentano delle cause principali ma partecipano con altre cause per costituire delle cause del lavoro sommerso.

Possiamo porre nella categoria delle *cause dirette* del lavoro sommerso;

- a) La consistenza e la struttura degli oneri fiscali;
- b) I contributi sociali;
- c) La burocrazia o le rigidità derivanti da un eccesso di regolazione dell'attività d imprese;
- d) Il livello della sanzione;
- e) La disoccupazione;

(⁸⁹) V. Roma G, op cit, p(8).

Invece, le *cause indirette* del lavoro sommerso sono;

- a) L'accezione culturale;
- b) La povertà;
- c) La fiducia nello Stato;
- d) Il livello dell'occupazione

2. *Le cause economiche ed amministrative e altre cause*

1.5.1 *Le motivazioni economiche*

Il motivo forse più importante che spinge i datori di lavoro, i lavoratori dipendenti e i lavoratori autonomi a operare nel sommerso è dunque di tipo economico⁹⁰. Lavorare nel sommerso offre l'opportunità di aumentare il proprio reddito ed evitare gli oneri fiscali e contributivi, di realizzare una flessibilità salariale in deroga ai minimi contrattuali, o di ridurre le spese necessarie a rispettare le norme sull'inquinamento, sulla sicurezza e igiene sul lavoro ecc...⁹¹.

Sono numerosi i fattori economici legati all'esistente e alla diffusione del sommerso, ma basta dimostrare le cause più importanti.

- ***Il trattamento fiscale e il sistema contributivo:***

Una delle motivazioni più spesso citate per spiegare la presenza dell'economia sommersa è l'eccessivo carico fiscale e contributivo gravante sulle imprese e sul lavoro. Per quanto concerne questo motivo, l'analisi economica ha evidenziato che il livello complessivo di tassazione del sistema sia un importante determinante del sommerso⁹², possiamo dire che esiste una convergenza unanime

⁽⁹⁰⁾ La stessa commissione Europea afferma che la ragione principale che induce i datori di lavoro, i lavoratori dipendenti e i lavoratori autonomi a partecipare all'economia sommersa è di natura economica.

V. Commissione delle Comunità Europee, op, cit,1991, p (5).

⁽⁹¹⁾ V. www.emersione.it

L'alimentarsi di flussi di immigrazione non regolare è quindi legato innanzitutto a considerazioni di natura economica e alla reciproco e duplice convenienza degli immigrati ma anche delle famiglie e delle imprese, a ricorrere al lavoro "informale", che per sua stessa natura non è regolamento né regolamentabile"

V. Zucchetti E., Un mercato del lavoro plurale: tra vecchi" e "nuovi" equilibri in "sociologia del lavoro", n.97, 2005, p(35).

⁽⁹²⁾ In questo senso, la commissione delle comunità Europee afferma che il livello percepito della tassazione (in particolare imposta sul reddito da lavoro e contributi della sicurezza sociale), la concezione e l'applicazione delle diverse forme di tassazione hanno un ruolo importante nel determinare il lavoro sommerso.

V. Commissione delle Comunità Europee, op, cit, 2007, p (7).

nel considerare che l'elevata imposizione fiscale e contributiva rappresenti un diretto incentivo per il ricorso al lavorare sommerso⁹³. Là dove il carico fiscale e contributivo è maggiore, i lavoratori e le imprese tendono ad abbandonare l'economia regolare per operare nel sommerso⁹⁴, esercitando così una concorrenza sleale nei confronti dei lavoratori che continuano invece, ad adempiere gli obblighi imposti dalla legge⁹⁵.

La pressione fiscale non è comunque decisiva nell'incentivare il lavoro sommerso, o diciamo che l'aumento della pressione fiscale non sempre spinge né il lavoratore né il datore di lavoro ad entrare nell'economia sommersa⁹⁶. Se guardiamo all'Europa infatti, i paesi con le maggiori pressioni fiscali (quelli scandinavi) sono quelli con la minore quota di sommerso, mentre i paesi a più bassa pressione fiscale (Grecia e Spagna), sono quelli in cui l'economia sommersa è maggiormente diffusa⁹⁷.

(⁹³) V. Maurizio Sala Chiri, il lavoro sommerso ed il diritto del lavoro, in il Dritto Del Lavoro. anno LXXV11, N., 5,2003, P (738).

Gli studi che hanno esplorato le relazioni tra l'imposizione fiscale e l'economia sommersa hanno messo in evidenza come al crescere della tassazione sia spesso associato un incremento nella diffusione dell'attività sommersa. Ma alcuni sostengono, al contrario, che non è tanto l'effetto della tassazione in sé che incide sull'aumento dell'economia sommersa, quando l'applicazione di servizi inefficienti del sistema fiscale e delle regole pubbliche che induce gli individui ad evadere per ridurre il peso della burocrazia e della corruzione che si accompagna ad un sistema fiscale inefficiente.

(⁹⁴) Da questo punto di vista, c'è una certa convergenza nel ritenere che il fenomeno del sommerso in alcuni paesi arabi sia in calo dalla seconda metà degli anni ottanta. Questo fatto potrebbe essere attribuibile, ad un contesto con aliquote contributive abbastanza elevate.

V. Hassan M, Economia Sommersa, 2007, p (3), dal sito, www.mpic-yemen.org

(⁹⁵) V. Le imprese sommerse, nella scelta di quanta parte di reddito nascondere, considerano tante cose particolarmente la multa attesa e, quindi, anche nel caso di basse aliquote le tasse vengono evase. In Austria, per esempio, gli effetti dei cambiamenti del sistema di tassazione sulla dimensione dell'economia sommersa tra gli anni sessanta e gli anni novanta, sembra indicare che, la riduzione del carico fiscale non è fattore sufficiente per ridurre il sommerso.

V. Il lavoro sommerso e lavoro regolare-una indagine microeconomica sulle imprese della toscana, 2003, p (22), dal sito, www.starnet.unioncamere.it

(⁹⁶) La molla che tiene le imprese nella morsa del sommerso non è banalmente legata all'evasione di un obbligo contributivo. Anzi spesso è l'unica forma possibile per far mantenere in vita un'attività che altrimenti sarebbe fuori mercato. Questa situazione la troviamo in tanti paesi, per esempio, della Calabria (in Italia).

V. Domenico Marino- La realtà di un'economia locale meridionale con una forte incidenza del sommerso: il caso della Calabria - senza anno, p (1), dal sito, www.emersionedellavorosommerso.it

(⁹⁷) V. Commissione delle Comunità Europee, op, cit, 2007, p (9).

Inoltre, un sistema poco chiaro e farraginoso è percepito dalle imprese come inefficiente e da un lato (spinge) ad atteggiamenti evasivi e dall'altro rende più difficile l'attività di controllo⁹⁸.

1.5.2 *Le cause amministrative: mole e complessità del sistema legislativo*

Un altro aspetto che spesso viene indicato come fattore forte e importante per spiegare il rilevante ricorso al sommerso è quello connesso con l'eccesso di regolamentazione e burocrazia⁹⁹. La scelta di esercitare un'attività sprovvista di una licenza commerciale, può essere il frutto delle difficoltà amministrative di inserimento nell'economia¹⁰⁰.

Di conseguenza l'intensità della regolamentazione e le numerose formalità burocratiche necessarie per intraprendere e /o svolgere determinate attività possono spingere numerosi soggetti a non regolarizzare¹⁰¹.

Un aspetto rilevante è determinato quindi dalle caratteristiche e dai meccanismi di regolazione del mercato del lavoro. Ma il sommerso può derivare in parte dall'affermarsi di forme più flessibili di lavoro e dall'alta rigidità e lentezza della legislazione in vigore, ad adeguarsi ai cambiamenti¹⁰².

Per questo motivo pensiamo che una delle principali cause del lavoro sommerso siano l'inadeguata legislazione o i ritardi della contrattazione ai diversi livelli di riconoscimento e valorizzazione dei mutamenti che avvengono nel mercato del lavoro.

(⁹⁸) V. Zanini G, Il mercato del lavoro, un confronto tra mezzogiorno e resto d'Italia (1993-2005), 2006, p(71).

(⁹⁹) V. Stefania Brun, lavoro sommerso e servizi di cura; tra politiche del lavoro, dell'immigrazione e socio-assistenziali, in Diritti lavori mercati, n.2,2005, p (310)

(¹⁰⁰) In questo senso anche, un ruolo importante è svolto dalla legislazione del lavoro, la quale può risultare eccessivamente vincolante e inadeguata rispetto alle esigenze del mercato, inducendo imprese e lavoratori a ricercare la necessaria flessibilità nell'economia sommersa.

(¹⁰¹) V. Francesco Timpano, politiche e incentivi per l'emersione, in Viscomi A, (a cura di), questioni su lavoro sommerso e politico di sviluppo locale, primo quaderno Rubbettino, 2008, p(56).

per questo motivo, alcuni affermano che i paesi con una legislazione più (pesante), presentano in genere una maggiore incidenza dell'economia sommersa. Inoltre, alcuni affermano che un incremento della dimensione del settore pubblico, e /o nel grado di regolamentazione del sistema economico, fornisca un forte incentivo a partecipare all'economia sommersa.

(¹⁰²) V. Mohssen M, il fenomeno del lavoro sommerso, Bagdad, 2006, p(3).

Anche la mancata coordinazione della legislazione del lavoro alle nuove forme di impiego contribuisce a spingere verso un ampliamento delle dimensioni dell'economia sommersa.

In realtà anche le *caratteristiche del sistema legislativo*, ovvero le norme che regolano la procedure degli appalti e dei subappalti, hanno un ruolo: capita sovente che l'impresa che si aggiudica un appalto non sia la stessa impresa che esegue materialmente i lavori, ma decida di affidare in subappalto a una o più imprese una parte dei lavori stessi: è ovvio che il prezzo corrisposto alle imprese a valle del processo produttivo è inferiore al valore di aggiudicazione dell'appalto. Mediante questo meccanismo, tuttavia, l'impresa a monte del processo non è tenuta a garantire il rispetto delle normative vigenti e scarica sulle imprese sub-appaltanti gran parte delle responsabilità.

Inoltre, ci sono meccanismi regolativi che nella misura in cui non permettono ai lavoratori di perseguire i loro piani ottimali di scelta, possono favorire lo sviluppo di attività sommerse. L'esistenza di associazioni professionali può essere anch'essa propizia al lavoro sommerso, poiché in alcuni paesi è prescritta l'appartenenza ad un'associazione professionale per svolgere determinate professioni. Tali associazioni esistono per garantire la qualità del prodotto o del servizio, ma possono anche erigere barriere per accedervi di modo che le persone escluse possono essere tentate di svolgere la professione clandestinamente¹⁰³.

Vi sono poi fattori connessi alla "produzione istituzionale" dell'illegalità¹⁰⁴ giacché a volte sono le stesse linee guida della legislazione in materia di immigrazione a favorire ondate successive di ingressi irregolari. Ciò avviene, ed è particolarmente evidente nel caso italiano, a motivo di una costruzione sociale e giuridica del fenomeno che definisce in via amministrativa vincoli stringenti (quali i livelli reddituali o le condizioni abitative) oppure esclude in volta in volta determinati gruppi o categorie di migranti dai benefici previsti dai programmi di emersione (coniugi, figli, lavoratori autonomi, disoccupati). In considerazione di questo si finisce dunque per protrarre forzatamente una condizione di irregolarità, se non addirittura per incentivare nuovi ricongiungimenti, seppure non autorizzati. Allo stesso modo, è stato messo in evidenza¹⁰⁵ che la riduzione della durata e la

(¹⁰³) La Commissione Europea afferma anche il grado di sindacalizzazione dei lavoratori rivestano un ruolo fondamentale nell'aumentare la diffusione dell'economia sommersa.

V. La Commissione Europea, 98, op, cit, p(6).

(¹⁰⁴) V. Ambrosini M., Immigrazione irregolare e sanatorie. Riflessioni e proposte a partire da una ricerca, in — *Aggiornamenti Sociali*”, n.7-8, Luglio- Agosto, 2005, p(528).

(¹⁰⁵) Condini E., Gli aspetti normativi, in *fondazione Ismu, Ottavo Rapporto sulle migrazioni*, FrancoAngeli, Milano, 2003, p(168).

restrittività dei criteri per la concessione dei permessi di soggiorno si accompagnano a probabili ricadute nell'irregolarità, soprattutto in caso di perdita del lavoro¹⁰⁶.

Non possono tuttavia essere trascurate le rilevanti motivazioni del lavoro sommerso, specialmente in Europa ovvero il costo del lavoro. In realtà in tanti casi i datori di lavoro fanno ricorso al lavoro sommerso per diminuire le spese del lavoro specialmente nei periodi di maggiore crisi dell'economia¹⁰⁷.

In ultimo, viene preso in considerazione come determinante dell'economia sommersa il livello di corruzione ambientale. In un contesto economico caratterizzato da corruzione diffusa, il non rispetto delle norme e la presenza di attività irregolare sono senza dubbio più probabili. Nei paesi in cui gli individui avvertono un elevato livello di corruzione- soprattutto all'interno della pubblica amministrazione- gli operatori economici sono portati ad agire, a loro volta, in modo irregolare, privilegiando le attività sommerse rispetto a quelle regolari¹⁰⁸.

1.5.3 Le altre cause del lavoro sommerso:

È riduttivo ritenere che esistano esclusivamente motivazioni economiche o amministrative. Un altro fenomeno che deve essere tenuto presente, è difatti l'accettazione culturale¹⁰⁹.

- **Accettazione culturale:** è facile riscontrare atteggiamenti di comprensione o tolleranza, e non di riprovazione sociale, nei confronti di chi opera in condizione di irregolarità. E i cittadini possono essere poco disposti a pagare tasse e contributi a

(¹⁰⁶) V. Zucchetti E.,(a cura di),La regolarizzazione degli stranieri. Nuovi attori nel mercato del lavoro italiano, FrancoAngeli,Milano,2004,p(257).

(¹⁰⁷) V. Sala Chiri M.,op cit, p(732).

(¹⁰⁸) V.Lucifora C.,op cit, p(70).

forse questa causa con l'elevato grado di corruzione percepito dagli operatori economici e nella scarsa efficienza della pubblica amministrazione, anche la regolamentazione del mercato del lavoro può avere giocato un ruolo importante:

Il lavoro sommerso sembra colpire più i paesi Europea meridionale (Grecia, Spagna, Portogallo, ...), che non gli altri paesi OCSE, mentre certamente così non si può dire per la tassazione poiché il valore medio della tassazione è stata sensibilmente e costantemente inferiore a quello vigente negli altri.

(¹⁰⁹) Gli economisti ritengono che sia possibile sostenere che, in primo luogo, un tasso di economia sommersa è fisiologici in ogni sistema sociale ed economico a causa di una componente di carattere culturale, per cui esiste una tendenza a sottrarsi alla legalità non legata a una specifica motivazione economica.

V. Timpano F, op, cit, p (55).

causa di una scarsa morale fiscale, oppure perché non credono che il governo spenderà appropriatamente il loro denaro¹¹⁰. Ciò significa che il grado di diffusione dell'economia sommersa è spesso strettamente correlato al livello di accettazione del fenomeno da parte della collettività interessata. In aree dove il fenomeno dell'economia sommersa è ritenuto moralmente accettabile, l'assenza di riprovazione sociale, per lo svolgimento di attività in violazione delle norme legali e contrattuali, favorisce la diffusione di tali attività.

In questi casi, all'interno di una collettività locale, le occasioni di lavoro sommerso possono essere spesso percepite come uno scambio di servizio, un aiuto reciproco che non è necessario dichiarare.

In alcuni casi, l'accettazione culturale del fenomeno, deriva da una libera scelta dell'interessato che procede ad un'analisi costi –benefici per confrontare poi i vantaggi che derivano da un reddito più elevato ed immediato, con gli svantaggi dovuti alle possibili sanzioni legate al rischio di essere scoperto e alla mancata copertura previdenziale ed assistenziale. Laddove i controlli sono bassi e le considerazioni morali sono minime o inesistenti, è probabile che l'individuo abbia più elevata la possibilità di cogliere occasioni di lavoro sommerso.

In altre parole, le politiche per l'emersione stentano a realizzarsi perché il fenomeno del sommerso viene considerato come un fatto “normale” della vita economica dagli imprenditori, dai lavoratori, dalle istituzioni competenti e da quelle sociali, perché nasce e si sviluppa in un contesto in cui l'illegalità è una delle regole principali su cui si fonda e trova equilibrio, nel suo funzionamento, il mercato del lavoro e quello delle imprese. Accettare queste verità che sono sotto gli occhi di tutti, è il primo passo per comprendere perché le politiche volte a risolvere il problema del sommerso diano sempre dei risultati di scarso rilievo, che in alcuni casi possono anche alleggerire la situazione del mercato del lavoro e delle imprese sommerse, ma di certo non risolvere il problema¹¹¹.

Comunque, alti livelli di imposizione fiscale, contribuzione e disoccupazione, rigidità del mercato del lavoro, vincoli burocratici corruzione

⁽¹¹⁰⁾ V. Rapporto finale sul lavoro sommerso in Europa, 2001, p(3), dal sito www.europeanrights.eu

⁽¹¹¹⁾ V. Paola De Vivo, il mezzogiorno e il governo “simbolico” dell'economia sommersa, il Mulino, 2004, n.4, p(89)

ambientale sono considerati dalla letteratura fattori che contribuiscono alla diffusione del sommerso nella realtà odierna.

Per quanto riguarda la letteratura italiana, in effetti si pensa che il nodo centrale che contribuisce a spiegare le elevate percentuali di lavoro sommerso, è la diffusa mancanza di una cultura della legalità, cui si accompagna l'assenza di una cultura della sicurezza e del rispetto del valore della persona che lavora, com'è dimostrato dagli spaventosi tassi di infortuni sul lavoro (anche mortali) che si continuano a registrare nel mondo del lavoro italiano, non solo sommerso. E proprio la necessità di una campagna per il radicamento di una cultura della legalità, costituisce il primo punto della piattaforma comune Cgil-Cisl-Uil contro il lavoro sommerso, del 19 luglio 2006, presentata al governo e che ha trovato accoglimento nelle disposizioni della legge n.248/2006 e della legge n.296/2006. A questo riguardo anche la ripetizione di luoghi comuni assume un significato non meramente simbolico¹¹².

- La domanda che ci si pone al riguardo è la seguente: ***è possibile cambiare una delle garanzie del diritto del lavoro -come il salario minimo- in un disincentivo a lavorare nell'economia sommersa?***

Per rispondere a questa domanda prendiamo due esempi, il salario minimo e l'articolo 18 dello statuto italiano :

a) ***Il salario minimo:*** il salario minimo può influenzare negativamente o positivamente il lavoro sommerso?

Per quanto concerne la risposta a questa domanda, emergono le seguenti opinioni giuridiche:

Il primo orientamento ritiene che la garanzia del salario minimo influenzi negativamente la sua relazione con l'economia sommersa. Il salario minimo introduce un fattore di rigidità per il mercato del lavoro, che esclude quella parte dell'offerta di lavoro che sarebbe disposta ad accettare un salario inferiore a quello minimo imposto per legge, oppure un incentivo a farlo in nero, senza pagare le tasse. Il salario minimo può essere caratterizzato dalle barriere all'ingresso nel mercato del

(¹¹²) V. Bellavista A., Al di là del lavoro sommerso, in „Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale, n.1 2008, p(11)

lavoro e da un aggravio dei costi fissi (lavoro e capitale per le imprese).¹¹³ Inoltre il salario minimo aumenta il costo per i datori di lavoro con la retribuzione più bassa potrebbe portare ad un incremento della domanda di lavoro sommerso.¹¹⁴

Alcuni pensano che la garanzia del salario minimo abbia influenza negativa per quanto riguarda la sua relazione con l'economia sommersa ma hanno riconosciuto che il salario minimo rappresenti un elemento molto importante per mantenere la dignità dei lavoratori.

Ritengono poi che lo Stato debba coniugare le esigenze di bilancio con la dignità del lavoro e della persona e che lo Stato non debba occuparsi esclusivamente dell'emersione del sommerso .

In questo ambito, il *Sistema dei Conti Nazionali (Sistema contabile) 1993 (SNA93)*. Nel par. 6.34 si annota che le attività sono nascoste alle pubbliche autorità per la seguenti ragioni: evitare di dover scontrarsi con certi standard legali come stipendi minimi, un tetto massimo di ore, regole a tutela della sicurezza e della salute, ecc.;

Il secondo orientamento ritiene che l'introduzione del salario minimo aiuti a ridurre l'offerta di lavoro sommerso, e abbia influenza positiva sul lavoro sommerso. Di conseguenza, il salario minimo, rappresenta un incentivo al mercato regolare e un incentivo in più per uscire dal sommerso¹¹⁵ . Generalmente, esso rafforza alcune regole in materia di rapporti di lavoro ed in particolare, permette di elevare e garantire i salari minimi, rendere i sistemi di sicurezza sociale coerenti con

(¹¹³) V. Boeri T., e Perotti R, perché è questo introdurre un salario minimo in Italia, 2004, dal sito, www.frd.org

Molti esperti hanno sottolineato che rinunciare al salario minimo di integrazione per un salario minimo di integrazione per un lavoro a breve scadenza è spesso troppo costoso e troppo burocratico per coloro che ne beneficiano. Specialmente la mancanza di diritti sociali al salario minimo (cioè aiuti sanitari gratuiti, massimale per i beneficiari di alloggio, esenzione dal pagamento delle tasse sulla casa) è un disincentivo.

Alcuni beneficiari potrebbero esitare ad accettare un lavoro per paura di perdere questi benefici di previdenza sociale. Questa situazione incoraggia lo sviluppo di lavoro sommerso, in altre parole, il lavoro sommerso in aggiunta al reddito minimo crea, qualche volta, una situazione di confronto per le persone, mentre è considerato rischioso lasciare il sistema per (2) 0 (3) mesi per un lavoro temporaneo.

V. Rapporto finale sul lavoro sommerso in Europa op,cit, p (8).

(¹¹⁴) V. Rapporto finale sul lavoro sommerso in Europa, op, cit, p (42).

(¹¹⁵) V. L'ufficio internazionale del lavoro, uno studio svolto in Tunisia e Marocco sul lavoro sommerso, 2006, p (3).

l'incentivazione al lavoro regolare e rafforzare il sistema delle sanzioni ¹¹⁶. Il salario minimo serve inoltre a proteggere dalle distorsioni marginali del lavoro le categorie più a rischio di emarginazione e non rappresentate sul piano sindacale ¹¹⁷.

Pertanto, il salario minimo offre una protezione anche ai settori non coperti dalla contrattazione collettiva, ai lavoratori temporanei od occasionali, ai collaboratori autonomi.

Generalmente, tutte le riforme dei sistemi di protezione sociale possono fornire forti incentivi per l'emersione del lavoro sommerso ¹¹⁸.

Per quando riguarda il secondo orientamento, i giuristi hanno certamente concordato che il salario minimo abbia influenza positiva ma allo stesso tempo, hanno diversi punti di vista per quando riguarda il livello del salario minimo più conveniente.

Potremmo dire dunque che:

1) Un salario minimo sufficientemente basso offrirebbe un incentivo in più per uscire dalla funzione sommersa, oggi troppo costosa per molte aziende al livello di salario minimo stabilito dalla giurisprudenza ¹¹⁹.

2) Un salario minimo fissato ad un livello troppo alto è meglio per uscire dal sommerso ¹²⁰.

In questo senso, i salari minimi più elevati e maggiori garanzie contro i licenziamenti, potrebbero disincentivare la sommersione dei contratti, quindi offrire

(¹¹⁶) V. Zoppoli L., Unione europea, op, cit, p(41).

(¹¹⁷) In questo ambito l'Unione Europea non ha competenza in materia di retribuzione, Secondo l'articolo, 137, par.5 (1. Per conseguire gli obiettivi previsti all'articolo 136, la Comunità sostiene e completa l'azione.

Degli Stati membri nei seguenti settori, 5. Le disposizioni del presente articolo non si applicano alle retribuzioni, al diritto di associazione, al diritto di sciopero né al diritto di serrata).per cui poco può fare per introdurre regole a sostegno di politiche nazionali che garantiscano salari minimi più alti.).

(¹¹⁸) V. La commissione delle comunità europee, op, cit, 2007, p (4).

(¹¹⁹) V. Mohamed A, un salario minimo nei paesi arabi, 2007, p (2)dal sito. www.alolabor.org. Inoltre in molti stati membri in cui è diffusa la pratica del —tfori busta”i salari minimi più alti riducono i margini di contrattazione della quota in sommerso della retribuzione.

V. Commissione delle comunità Europee, op, cit, 2007, p(7).

Recentemente, nel 2008, I deputati europei chiedono poi una maggiore applicazione della legislazione vigente sui salari minimi in tutti gli Stati membri.

V. Il parlamento europeo, op, cit, 2008, p (2).

(¹²⁰) V. Mohamed A,op,cit,p(2).

anche maggiori garanzie, associate alle occupazioni regolari che possono così, incentivare la ricerca.

A questo proposito va detto che la maggioranza degli stati membri, ha potenziato gli incentivi economici in favore del lavoro regolare, soprattutto ha previsto un innalzamento della base non imponibile per il reddito dal lavoro e la fissazione di salario minimo disposta per legge o mediante contratto collettivo.¹²¹

Soprattutto nei nuovi stati membri sono stati introdotti aumenti significativi dei salari minimi che sono stati fissati di solito con prudenza (a un livello inferiore alla metà del salario medio) in modo da evitare la soppressione di posti di lavoro regolare e la loro conseguente trasformazione in lavoro sommerso¹²².

Per quando riguarda il nostro punta da vista crediamo che;

a) Non c'è dubbio che il salario minimo può rappresentare un incentivo al lavoro sommerso . Può essere viceversa inteso anche come il mezzo per un'emersione del lavoro sommerso.

b) Sicuramente un salario minimo fissato ad un livello troppo alto potrebbe avere l'effetto opposto, cioè dovente una delle cause del lavoro sommerso.

c) Per evitare gli effetti negativi sull'economia sommersa, il salario deve essere fissato ad un livello sufficientemente basso, tale da proteggere esclusivamente le categorie più deboli in genere ma anche quelle meno sindacalizzate.

d) Pensiamo che la tutela dei lavoratori sommersi sia più importante in tanti casi della garanzia del salario minimo specialmente nei paesi in via di sviluppo, in quanto bisogna garantire la vita dei lavoratori sommersi. Se si applica il sistema di salario minimo, si fanno uscire i lavoratori dall'economia regolare, che entrano così nell'economia sommersa.

- *L'articolo 18 dello Statuto italiano dei Lavoratori :*

Dagli anni ottanta in poi il lavoro in Italia ha attraversato, dal punto di vista legislativo, un periodo ricco di novità, con una decisa accelerazione nella seconda

(¹²¹) V. La Commissione delle Comunità europee ,op,cit, 2007,p(7).

(¹²²) Alcuni hanno dichiarato, attraverso un'indagine sui dati del mercato del lavoro spagnolo, quali fattori possono indirizzare i lavoratori verso l'essere occupati nel settore regolare, in quello irregolare o infine rimanere disoccupati. I loro risultati suggeriscono che la propensione dei cittadini a cercare lavoro nell'economia regolare aumenta al crescere dei benefici associati ad un'occupazione regolare.

V. Il rapporto finale sul lavoro sommerso in Europea,op,cit,p(42).

metà degli anni novanta. Ma tutte queste novità hanno sempre evitato di toccare quella che viene comunemente ritenuta la madre di tutte le leggi sul lavoro: lo statuto dei lavoratori¹²³.

(¹²³) V. V. Boeri T e Garibaldi P., *Un nuovo contratto per tutti, chiare lettere*, Milano, 2008, p(47).

La legge 300 del 1970, nota come Statuto dei Lavoratori, fu discussa e approvata all'indomani di una stagione di lotte operaie, note come "autunno caldo". Essa sanciva e normava una serie di diritti per i lavoratori dipendenti, incentrati sulla libertà sindacale, su principi di non discriminazione, e includeva norme di protezione dai licenziamenti ingiustificati (l'articolo 18) e regole sul collocamento.

Negli anni ottanta, Democrazia Proletaria (DP), partito nato dalla fusione di una serie di sigle della estrema sinistra, fu il primo a cercare di modificarla. La prima volta, nel 1981-82, promosse un referendum non ammesso dalla Corte Costituzionale per eterogeneità del quesito (esso voleva modificare la legge in diverse parti, allargando la sfera dei beneficiari di diritti e prestazioni economiche). La seconda volta, nel 1990, DP promosse ancora un referendum molto simile a quello poi celebratosi nel 2003. Esso non si svolse poiché una legge (la 108/1990) intervenne prima del referendum, modificando lievemente la disciplina dei licenziamenti individuali, ovvero riducendo al minimo i casi di licenziamento ad nutum (il requisito del giustificato motivo diviene necessario per quasi tutti i licenziamenti indipendentemente dalla dimensione d'impresa), pur lasciando la tutela reale del posto di lavoro solo per i lavoratori delle imprese sopra i 15 dipendenti. La modifica della legge abrogando rese impossibile, ex leg, la celebrazione del referendum. In entrambi gli episodi, i sindacati confederali furono compatti nel difendere la legge da interventi semplicistici che non passassero per la mediazione della via legislativa.

La discussione sull'articolo 18 riprese vigore nella metà degli anni 90, stavolta con proposte e iniziative di segno contrario a quelle degli anni 80. Il dibattito si inserì in quello più generale sulla rigidità del mercato del lavoro italiano e l'articolo 18 diventò l'emblema della rigidità della legislazione italiana e della eccessiva protezione del lavoro dipendente (cfr. Figura 1). Significativamente, fu nell'ambito dello schieramento di centro-sinistra che furono elaborate le proposte più organiche per una sua modifica.

Nel 1997, il senatore De Benedetti dei DS (corrente "liberal") presentò una proposta di legge di modifica dell'articolo 18 (ripresentata anche nell'attuale legislatura) che eliminava di fatto l'obbligo del reintegro, sostituendolo con un indennizzo economico (variabile con l'anzianità e piuttosto elevato). Tale indennizzo si estendeva a tutti i casi di licenziamento non discriminatorio o di rappsaglia, anche quelli provvisti di giustificato motivo (per i quali il costo del licenziamento, sulla base delle regole vigenti, era zero). Inoltre l'indennizzo si applicava (in misura ridotta) anche ai collaboratori coordinati e continuati.

Continua la storia dell'art.18 ma sempre con la stessa logica, coinvolta che qualcuno tenta di mettere in discussione qualche norma dello Statuto dei lavoratori, il riflesso condizionato è un'alzata di scudi immediata di sindacati e lavoratori. Si pensi al referendum proposto dai radicali nel 2000 per cancellare lo Statuto dei lavoratori, che è stato sonoramente bocciato dagli elettori. Due anni dopo, il 23 marzo del 2002, la Cgil da sola è riuscita a portare in piazza circa due milioni di persone a difesa dell'articolo 18. I manifestanti portavano in piazza anche tutta la loro indignazione per l'efferato omicidio di Marco Biagi, da parte delle nuove Brigate Rosse, avvenuto quattro giorni prima, il 19 marzo 2002, a Bologna.

Recentemente, Vi sono anche state operazioni maldestre. Un esempio emblematico è il „caso Poste,, scoppiato nel luglio del 2008. Nel maxi emendamento alla nuova Finanziaria triennale inventata dal ministro dell'Economia, Giulio Tremonti, è stata inserita una norma che ha abrogato, di fatto, l'articolo 18 dello statuto dei lavoratori per un numero limitato di lavoratori: quelli con cause in corso con i loro datori di lavoro per violazione delle norme sui contratti a tempo determinato. Per

In realtà, l'articolo 18 dello Statuto dei Lavoratori è un elemento importante del regime di protezione dell'impiego in Italia. Si applica alle unità produttive con più di 15 dipendenti, ovvero al complesso di unità produttive nello stesso comune che superano i 15 dipendenti, ovvero ancora alle aziende con più di 60 dipendenti indipendentemente dal numero di dipendenti per unità produttiva. Alla soglia dei 15 dipendenti è legato il passaggio dalla tutela obbligatoria a quella "reale". In altri termini, nelle unità produttive con più di 15 dipendenti, in cui vige la tutela reale, il giudice, nel dichiarare inefficace il licenziamento privo di giusta causa o di giustificato motivo, ordina al datore di lavoro di reintegrare il lavoratore ingiustamente licenziato o, in alternativa, lascia al lavoratore la facoltà di optare per un'indennità di 15 mensilità cui si aggiungono le retribuzioni maturate dal momento del licenziamento. A questi problemi, si aggiunge l'ampia discrezionalità del giudice nel definire l'ammissibilità o meno di un licenziamento ed i costi ad esso connessi¹²⁴. Nelle unità produttive sotto la soglia, invece, in cui vige la tutela obbligatoria, il datore di lavoro non è tenuto al reintegro del lavoratore licenziato senza giusta causa, ma solo al pagamento di un'indennità più bassa, tra le 2,5 e le 6 mensilità. I costi del licenziamento sono, dunque, sensibilmente più alti per le aziende sopra la soglia e questo è ritenuto uno dei fattori determinanti la scarsa propensione a crescere delle imprese italiane¹²⁵.

Il nesso tra licenziamento e il lavoro sommerso nella letteratura italiana è molto complicato. Taluni prospettano che un allentamento dei vincoli all'assunzione o una modifica delle condizioni di uso della disciplina dei licenziamenti possono promuovere nuova occupazione o recuperare alla legalità occupazione sommersa.

Il tutto risulta alquanto potenziato visto che la proposta del governo, che sindacati e Ulivo chiedono di stralciare dal resto del provvedimento, è quella di

evitare che venissero assunti a tempo indeterminato, si è deciso di intervenire sui processi in corso di fatto pregiudicandone l'esito positivo per il lavoratore.

V. Boeri T e Garibaldi P., op cit, p(53)

(¹²⁴) V. Ichino P, il lavoro e il mercato: per un diritto del lavoro maggiorenne, Milano, 1996, p(118).

(¹²⁵) V. Baccaro L e Simoni M., IL referendum sull'articolo 18 e gli interventi per la flessibilità del mercato del lavoro, 2003, P(6), dal sito. <http://web.mit.edu/baccaro/www/papers/ital-articolo18>, Faioli M., Il sistema sanzionatorio del lavoro sommerso al vaglio delle Corti Costituzionale, in Diritto del lavoro, 2005, p(233).

sospendere per quattro anni, a titolo di sperimentazione, l'applicazione dell'articolo 18 dello statuto dei lavoratori per tre categorie di lavoratori:

- a) In caso di passaggio dal tempo determinato al tempo indeterminato;
- b) In caso di emersione di lavoro sommerso;
- c) Nel caso di crescita del numero degli occupati che porti l'impresa oltre il numero di quindici addetti (soglia al di sotto della quale lo statuto dei lavoratori non trova applicazione).

Gli altri, invece, partono dal logico: non c'è nesso tra il lavoro sommerso e la garanzia dell'art.18. Inoltre nessuno è in grado di dimostrare che per questa strada sia possibile creare nuova occupazione.

o come dichiarano alcuni (chi vuole abolire le regole per eliminare il sommerso è da considerare alla stessa stregua chi vuole abolire il matrimonio per eliminare l'adulterio), o (il battito di ali di una farfalla a Tokio può fare crollare un edificio a New York)¹²⁶

1.6 Gli effetti del lavoro sommerso:

IL lavoro sommerso ha, per la verità, rilevanti implicazioni. Esso produce i suoi effetti, sia sulle persone, sia sulla sicurezza sociale e sulle finanze pubbliche, sia in ultimo sulla concorrenza. In particolar modo produce effetti significativi, sia per i lavoratori, sia per le imprese, sia per i consumatori, sia per le parti opportunità di genere e per sistemi di protezione sociale.

Sostanzialmente gli effetti dell'economia sommersa possono essere negativi ma anche positivi.

1.6.1 Gli effetti negativi del lavoro sommerso

Occorre ricordare che vi sono una pluralità di ragioni per ritenere che l'economia sommersa produca effetti negativi sia per il lavoratore, sia per il datore di lavoro, sia per la singola impresa che per l'intero sistema.

Generalmente, gli effetti negativi del lavoro sommerso sono di due tipi:

- Gli effetti di natura economica;

⁽¹²⁶⁾ V. Viscomi A, Sul lavoro sommerso, intervento al convegno "tutele senza lavoro e lavori senza tutele: uno statuto per rimediare?" Benevento, 10 maggio, 2004, p(1), dal sito www.emersionefrosi none.it

1) La perdita di introiti dalla fiscalità diretta, indiretta, dai contributi previdenziali e, in generale, da tutte le contribuzioni destinate a coprire i costi delle politiche sociali e dell'erogazione di servizi pubblici¹²⁷. Infatti, il principale problema causato del lavoro sommerso è la diminuzione delle imposte sul reddito. Questo problema può determinare un circolo vizioso poiché lo stato potrebbe incrementare le tasse per compensare la mancanza di entrate.

2) Distorsioni all'interno del mercato del lavoro emerso. Il secondo effetto è legato alle forti distorsioni sul mercato del lavoro che il lavoro sommerso produce. Si creano essenzialmente due mercati paralleli in cui ci sono coloro che si trovano nel mercato sommerso e coloro che sono disposti a operare solo nel mercato regolare e coloro che operano nei due mercati. Di fatti vengono annullati gli effetti delle politiche per il lavoro e l'occupazione che sono calibrate sulla struttura dell'economia ufficiale, e che forniscono incentivi meno convenienti rispetto alla scelta del sommerso¹²⁸. Per quanto riguarda quest'effetto, diminuiscono per la possibilità di programmare politiche per il lavoro, poiché la presenza dipendente occulti falsificata la struttura occupazionale ufficiale¹²⁹. Inoltre una fascia di lavoratori di medio - alta professionalità, che godono della copertura assicurativa (pensionati, secondolavoristi...), possono esercitare un lavoro sommerso a costi più bassi danneggiando i giovani che cercano di entrare nel mercato del lavoro¹³⁰.

3) La concorrenza sleale alle imprese regolari¹³¹. Senza dubbio, l'impresa sommersa totale o parziale e il lavoratore nell'economia sommersa esercitano prima di tutto una concorrenza sleale nei confronti dell'impresa regolare e del lavoro sommerso. Il mancato pagamento degli oneri fiscali e contributivi risponde, infatti, ad una logica di sleale riduzione dei costi che permette di abbassare

⁽¹²⁷⁾ V. Davanzati F., op, cit, p (89).

⁽¹²⁸⁾ V. Bellavista, il lavoro sommerso, 2000, p (41).

⁽¹²⁹⁾ V. Carboni P, op, cit, p (40).

In questo ambito, il lavoro sommerso presenta risvolti negativi per i tre pilastri della strategia di Lisbona, e in particolare. In rapporto agli obiettivi complessivi della strategia europea per l'occupazione (piena occupazione, qualità produttività del lavoro, coesione sociale). il sommerso costituisce il vincolo maggiore che ostacola il raggiungimento degli obiettivi di Lisbona nella realtà italiana

⁽¹³⁰⁾ V. Roma G, op,cit, p (16).

⁽¹³¹⁾ Quest' effetto si manifesta più chiaramente per quelle imprese che operano nell'ambito del lavoro sommerso.

i prezzi di vendita dei prodotti o aumentare i profitti ¹³². Questo significa che le imprese regolari si trovano a doversi difendere da un'azione di concorrenza sleale. In questo modo molte imprese in regola perdono segmenti di mercato via più consistenti, rischiando di scomparire ¹³³. Le stesse imprese regolari possono essere indotte, da tale fenomeno, a ricorrere alla prestazione di subfornitori sommersi, in modo da ridurre i costi ¹³⁴. Inoltre, subire una concorrenza sleale, può spingere le imprese regolari a non reinvestire i profitti ma ad impiegarli nella battaglia sul prezzo. Questo può condurre interi settori produttivi ad insediarsi in una fascia di minor valore aggiunto, dove si ha un prezzo minore, e, di conseguenza salari e costi di ricerca più bassi. Tale effetto danneggerà maggiormente un paese, che si trova ad operare in mercati in cui il valore aggiunto è elevato ¹³⁵.

- **Gli effetti di natura non economica sono:**

1) L'annullamento delle coperture giuridiche del lavoratore. Il lavoratore è molto spesso costretto ad esporsi a rischi riguardanti la salute e la sicurezza personale, mancando il rispetto dei vincoli sull'orario di lavoro, sui minimi salariali, sulle condizioni di sicurezza e di igiene ¹³⁶. È ben noto che esiste una relazione tra lavoro sommerso ed infortuni sul lavoro, e ciò molto semplicemente perché le condizioni in cui si svolge concretamente la prestazione di lavoro sommerso, tendono ad esulare, almeno parzialmente, dal rispetto delle normative sulla sicurezza ¹³⁷. In questo senso in Italia, i lavoratori coinvolti, oltre ad eventuali responsabilità penali, non godono neppure della tutela prevista dall'art. 2126 c.c.. Tale norma,

⁽¹³²⁾ V. Lucifora L, op, cit, p(53).

⁽¹³³⁾ V. Commissione delle Comunità Europee, op, cit, 1991, p (10).

⁽¹³⁴⁾ V. Roma G., op.cit, p (16).

⁽¹³⁵⁾ V. (Effetti sull'economia), dal sito, www.383.it

⁽¹³⁶⁾ V. Carboni, op, cit, p(40).

Non tutti i lavoratori sommersi non hanno copertura giuridica, dipende dal tipo il lavoratore per esempio le persone che hanno un secondo lavoro sono di norma coperte dalla sicurezza sociale.

⁽¹³⁷⁾ Se si esaminano i dati relativi alle morti sul lavoro, l'Italia è infatti al primo posto in Europa per gli incidenti mortali: nell'ultima annualità registra –da febbraio 2006 al gennaio 2007– si sono avuti 1254 infortuni mortali sul lavoro (dati INAIL). Ma è lo stesso INAIL che, nel fornire i dati ufficiali, mette in guardia sulla circostanza che in Italia ci sono non meno di duecentomila incidenti sul luogo di lavoro che sfuggono alle statistiche. E questo perché si tratta di incidenti che avvengono appunto nell'enorme area del lavoro sommerso. Il che mostra, da un lato, la forte correlazione esistente tra il lavoro sommerso e la mancanza di sicurezza sul lavoro.

come noto, prevede che il lavoratore abbia comunque diritto alla retribuzione per il periodo in cui ha lavorato anche se il contratto di lavoro sia nullo o annullabile¹³⁸.

Inoltre, il lavoro sommerso, pone il lavoratore in una condizione di maggiore debolezza nei confronti di qualsiasi altra tipologia di rapporto di lavoro(subordinato o autonomo);esso realizza una forma di precariato assoluto(di totale mancanza di ogni diritto) rispetto alla quale, già se si dà una rapida occhiata al pregnante ruolo dei valori sociali consacrati nella costituzione, il legislatore ha il dovere di trovare una via d'uscita.

Come detto, il lavoro sommerso non colpisce solo i lavoratori, che vengono esclusi dal sistema protezionistico previdenziale ed assistenziale del diritto del lavoro, ma anche i sindacati, il cui ruolo viene disconosciuto, vanificando altresì il contratto collettivo sottoscritto ; in misura minore, anche le associazioni datoriali subiscono un danno significativo alla loro immagine. È stato quindi naturale in Italia che proprio dalle parti sociali siano venuti i primi tentativi di combattere il fenomeno,promuovendo strumenti atti ad estendere l'applicazione del contratto a imprenditori, e quindi a lavoratori, prima esclusi.

2) L'indebolimento di una comune cultura della legalità. La cultura della legalità deve costituire una garanzia per tutti i soggetti, sia per il lavoratore sia per l'impresa e la società. A livello individuale, i lavoratori sommersi di solito, sopportano la perdita di tutti i diritti derivanti dall'avere un regolare contratto di lavoro. L'impresa sommersa non garantisce né la sicurezza sul posto di lavoro (attraverso assicurazione contro infortuni e incidenti), né la possibilità di crescere professionalmente all'interno dell'impresa. La mancanza di una tutela sindacale aggrava ulteriormente la posizione dei lavoratori che non dispongono di alcuno strumento da far valere¹³⁹.

Oltre al danno per sindacati e lavoratori, indubbiamente molto più vulnerabili in termini di copertura sociale ed economica, il lavoro sommerso si

(¹³⁸) L'ultima parte del primo comma espressamente dispone che ciò avvenga –salvo che la nullità derivi dall'illecità dell'oggetto o della causa”. Dunque,il lavoratore coinvolto inattività espressamente illecite non potrà neppure richiedere al datore la retribuzione per il periodo di lavoro effettivamente svolto.

(¹³⁹) V. Lucifora C, op, cit, p (54).

ripercuote negativamente sui consumatori, i quali non beneficiano delle stesse garanzie di tutela della qualità queste prestazioni e servizi forniti dal sommerso.

Di conseguenza, anche la società paga il prezzo di una crescita del senso dell'insicurezza. Infine il sommerso è fonte di un grande allarme: ad esso sono correlati i rischi di degenerazione in fenomeni di collusione con la criminalità organizzata, con il caporalato con lo sfruttamento del lavoro minorile e di soggetti deboli sul mercato del lavoro¹⁴⁰.

In questo senso, si afferma la tendenza a considerarlo - il lavoro sommerso specialmente dagli immigrati- come strettamente correlato all'aumento della criminalità. I sostenitori di quest'orientamento in Italia, attenendosi ai dati statistici che documentano in maniera inequivocabile una sovra-rappresentazione della componente straniera tra i denunciati/detenuti/condannati, individuano la causa del maggior tasso di criminalità degli stranieri nella loro predisposizione individuale a commettere atti delittuosi, predisposizione che si originerebbe e si alimenterebbe soprattutto dalla condizione di irregolarità. Ad esempio si sostiene che «l'immigrazione irregolare tende a selezionare persone con un propensione al rischio e una disponibilità a violare le leggi maggiore di quella regolare»¹⁴¹

3) Rimane evidente che il fenomeno del lavoro sommerso, rappresenta l'ostacolo principale non solo agli obiettivi sindacali quanto al raggiungimento di standard qualitativi per le imprese. In alcuni casi, un periodo di lavoro sommerso può portare benefici in termini d'esperienza lavorativa e di socializzazione, ma non sono assicurati, né il passaggio verso migliori condizioni di lavoro, né verso l'acquisizione di diritti sociali. Si è anche dibattuto sul fatto che il lavoro sommerso all'inizio faciliti l'integrazione. Questo varrebbe, in particolare, per gli immigrati che si uniscono alle minoranze -come pensa qualcuno¹⁴²- etniche. In ogni caso, queste forme d'integrazione implicano, comunque, una mancanza di sicurezza contrattuale e di identificazione civile che incrementa la precarietà.

(¹⁴⁰) Non può evidentemente essere sottaciuto che in taluni casi l'economia sommersa nasconde fenomeni criminali veri e propri che trovano in imprese che operino al di fuori della legalità un terreno particolarmente fertile.

(¹⁴¹) V. Barbagli M., Immigrazione e reati in Italia, il mulino, Bologna, 2002, p(34).

Invece, altri pensa alcun che la devianza degli immigrati sia un prodotto della società. che sia la conseguenza diretta dei processi di etichetta mento, di discriminazione, di chiusura nei confronti degli stranieri ,messi in atto dalla società di accoglienza e favoriti dalle politiche migratorie.

V. Palidda S., Migranti devianti e vittime, Fondazione Ismu, FrancoAngeli, Milano, 2001, p(156).

(¹⁴²) V. Sala Chiri M., op cit, p(742)

1.6.2 Gli effetti positivi del lavoro sommerso ¹⁴³:

Non si può pensare che un fenomeno così integrato nel nostro tessuto sociale ed economico possa provocare solo danni. C'è comunque un altro aspetto del lavoro sommerso che può considerarsi sia come un problema che come una soluzione ¹⁴⁴. Perciò è necessario sottolineare anche i suoi effetti positivi.

In generale, gli effetti positivi del lavoro sommerso sono:

- A livello economico. Il lavoro sommerso ha contribuito a ristabilire l'efficacia delle regole di mercato, che hanno rappresentato la base per la ripresa economica in molti paesi nel mondo ¹⁴⁵. Anche l'economia sommersa costituisce una quota significativa del reddito e dell'occupazione, specialmente nei paesi sviluppati e in quelli che stanno cercando una via verso lo sviluppo ¹⁴⁶. C'è da considerare che la normativa concernente il sistema occupazionale, non segue gli andamenti del mercato del lavoro cosicché le persone trovano la soluzione ricorrendo al lavoro sommerso ¹⁴⁷.

Nel tempo non viene riassorbita dall'economia regolare, anzi tende a permanere e ad espandersi in molti sistemi produttivi ¹⁴⁸. Inoltre, il sommerso costituisce un modo di produrre beni e di rendere servizi per gran parte all'interno del mercato; realizza transazioni nel contesto dell'economia formale e con agenti economici solo in parte sconosciuti ai circuiti ufficiali; assorbe parte delle forze di

(¹⁴³) I ricercatori del Censis ritengono che il lavoro sommerso preveda potenzialità di sviluppo e, vivacità, imprenditoriale: il sommerso era ...letto come un modo per fronteggiare positivamente e attivamente periodi di ciclo basso, in attesa della ripresa, vedi: Derita G., e Camusi M.P., la dinamica dell'economia sommersa: i nodi da sciogliere, "Economia italiana", n.1, gennaio-aprile, 2003, p(70). Si sottolinea anche che all'interno dell'economia sommersa si possano ritrovare i germi di una nuova stagione di sviluppo imprenditoriale, vedi; Davanzati F, op, cit, p (84).

(¹⁴⁴) I sostenitori di questo punto di vista spesso affermano che senza lavoro sommerso l'economia formale potrebbe essere rovinata. Invece alcuni ritengono che il lavoro sommerso sia solo un fenomeno negativo che fa male ai lavoratori coinvolti, nelle imprese.

V. Mario Giovanni Garofalo, le iniziative regionali in materia di lavoro sommerso. Gli indici di congruità, in Pinto V., op, cit, p(63),

(¹⁴⁵) V. www.alolabor.org

(¹⁴⁶) «Chiunque abbia studiato il fenomeno sa bene quanto possa essere un determinante elemento di «tenuta» per il funzionamento e persino per lo «sviluppo» di tantissime micro o piccole imprese, soprattutto del Mezzogiorno»

V. Paola De Vivo, il mezzogiorno e il governo «simbolico» dell'economia sommersa, il Mulino, 2004, n.4, p(86)

(¹⁴⁷) V. Rapporto finale sul lavoro sommerso in Europa, op, cit, p (5). Organizzazione internazionale dei datori di lavoro, L'Economia Informale (un studio francese), 2003, P(3). dal sito www.ioe-emp.org

(¹⁴⁸) V. Roma G, op, cit, p (32).

lavoro che altrimenti rimarrebbero al di fuori dei flussi occupazionali; contribuisce a realizzare un primordiale stadio di sviluppo in paesi tagliati fuori dai processi di modernizzazione ovvero nelle regioni e nelle aree territoriali marginali, collocate nei paesi più sviluppati ¹⁴⁹. Alla fine il lavoro sommerso ed crea della ricchezza nazionale è riconosciuto come fattore positivo in molte e diversificate situazioni (ad esempio per le economie povere).

D'altra parte, è noto che il sommerso è un fenomeno ambivalente. Talvolta esso è frutto anche di forti complicità tra datore e lavoratore, e quindi non è solo sintomo di sfruttamento della condizione di debolezza del prestatore di lavoro subordinato. Inoltre, in certe condizioni, il lavoro sommerso può rappresentare il momento di una fase evolutiva di sistemi produttivi che può portare a fenomeni virtuosi di sviluppo economico¹⁵⁰.

In altri termini, il problema del lavoro sommerso può essere visto in una duplice ottica: lo si può considerare cioè quale scelta individuale di persone che approfittano del sistema e indeboliscono nel contempo i meccanismi di solidarietà, o quale risultato di una maggiore flessibilità del mercato del lavoro cui la legislazione esistente si adatta troppo lentamente.

- A livello giuridico. Il lavoro sommerso costituisce il principale fattore alla base del dumping sociale e di conseguenza uno dei temi chiave per la modernizzazione del diritto del lavoro¹⁵¹. Come è noto si è sviluppato nell'Unione un ampio ed approfondito dibattito sulla modernizzazione del lavoro, nel quale uno spazio notevole ha avuto la questione del lavoro sommerso ¹⁵². Inoltre, il lavoro sommerso sembra una soluzione "non sempre" pronta ad affrontare gli ostacoli di una legislazione inadeguata o vecchia; per cui dovrebbero essere promossi interventi volti a rimuovere gli ostacoli e a ridurre gli oneri.

⁽¹⁴⁹⁾ V. Roma G, op, cit, p (32).

⁽¹⁵⁰⁾ V. Bellavista A., Le politiche statali di emersione del lavoro nero: strumenti e tecniche, in Vinto P (a cura di) Le politiche pubbliche di contrasto al lavoro irregolare, Cacucci Editore-Bari, 2007, p(18).

⁽¹⁵¹⁾ V. La Commissione delle Comunità europee, Libro verde, op, cit, p(10).

Nel suo libro verde sul diritto del lavoro la Commissione considera la lotta contro il lavoro sommerso una sfida chiave della modernizzazione delle legislazioni europee. Il dibattito suscitato da tale libro verde ha dimostrato la volontà di tutte le parti interessate (amministrazioni, parti sociali, ecc.) di potenziare la cooperazione e di intensificare lo scambio di informazioni e di buone prassi a livello dell'Unione europea (UE).

⁽¹⁵²⁾ V. Zoppoli L., Unione Europea, op, cit, p (35).

- A livello sociale. Esso permette un'integrazione di reddito, spesso fondamentale alla sopravvivenza di alcuni gruppi svantaggiati (famiglie numerose, pensionanti). Tali entrate non potrebbero essere garantite né dallo stato né dai datori di lavoro. Non si deve dimenticare inoltre il ruolo del sommerso ammortizzatore sociale; esso tende, infatti, ad espandersi nelle congiunture sfavorevoli, utilizzando fondamentalmente forze di lavoro che resterebbero fuori dal mercato regolare. In altre parole, vista la sua diffusione tra i giovani, esso sdrammatizza il problema della disoccupazione e dell'occupazione¹⁵³.

1.7 Un sguardo alle politiche per l'emersione del lavoro sommerso

La necessità di combattere il lavoro sommerso, rappresenta una delle maggiori sfide al giorno d'oggi. Infatti, come dice la Commissione europea: in tutti gli stati membri, le finanze pubbliche risentono della non dichiarazione del lavoro e delle perdite di gettito fiscale e di contributi sociali che ne derivano".E —ciò si ripercuote sui servizi pubblici finanziati dalle tasse in ciascun stato membro, in quanto la riduzione delle entrate comporta una riduzione nei livelli di servizi che lo stato può offrire" e —crea un circolo vizioso in quanto il governo aumenta le tasse per continuare a erogare i servizi, creando così incentivi maggiori a lavorare nell'economia sommersa".

In realtà, il problema del lavoro sommerso è rimasto a lungo circoscritto e tollerato come una semplice distorsione del sistema economico o ancor peggio è stato considerato una questione marginale, come se non esistesse¹⁵⁴. Oggi, al contrario, la questione è unanimemente riconosciuta come un problema di interesse pubblico ed è entrata nell'agenda politica europea nazionale attraverso —gli obiettivi inseriti nei Piani Nazionali per l'Occupazione degli ultimi anni" e locale con —specifiche misure nell'ambito dei Programmi Operativi Regionali di numerose Regioni", diventando anche oggetto di accordi tra istituzioni e parti sociali .

Per questa sua importanza, negli ultimi anni si è molto parlato di lotta al lavoro sommerso e di misure per ridurre la diffusione del fenomeno. Il tema delle politiche di emersione del lavoro sommerso è infatti oggetto di particolare

(¹⁵³) V. Salim M , L' economia sommersa,2006, p(12),dal. www.sadasoria.com, Maurizio A, lavoro nero, sociologia del lavoro, 2007,P(53), Bonaventura L.,Una norma sociale per il mercato del lavoro sommerso,paper n.1/2004.p(1).

(¹⁵⁴) V. Meldolesi L., Occupazione ed emersione, Roma, Carocci editore,2000, p(17)

attenzione da parte di decisori politici, organismi tecnici e studiosi appartenenti al mondo accademico.

L'emersione dal lavoro sommerso, costituisce d'altra parte uno dei fattori più importanti per garantire il rispetto della normativa inerente ai rapporti di lavoro, nonché il raggiungimento della più ampia legalità nel mondo del lavoro. Con l'emersione, possiamo creare un ambito giuridico e amministrativo favorevole alla dichiarazione dell'attività economica e dell'occupazione, tramite la semplificazione delle procedure e la riduzione dei costi e dei vincoli che limitano la creazione e lo sviluppo delle imprese, in particolare le piccole imprese e quelle in fase di avviamento; aumentare inoltre, la consapevolezza sociale della gravità del fenomeno¹⁵⁵.

1.7.1 ***Che cosa sono le politiche di emersione del lavoro sommerso:***

Sebbene il fenomeno del lavoro sommerso sia diffuso e radicato nell'economia del mondo da tanti anni, le politiche per la riduzione dell'economia sommersa sono abbastanza recenti.

In realtà la politica di emersione del lavoro sommerso e di regolazione del lavoro sommerso rappresenta una novità, sia in Italia sia in altri paesi¹⁵⁶, ed è quindi ovvio che oltre alla convinzione dei suoi promotori e sostenitori, essa abbia suscitato anche perplessità e avversione in altri. La novità consiste sia nell'essersi dati un obiettivo nuovo, sia nel perseguirlo attraverso un insieme di strumenti nuovi, di tipo istituzionale¹⁵⁷, e politico¹⁵⁸ che debbono operare in sintonia con precedenti organismi¹⁵⁹ e provvedimenti, e con tutte le parti sociali interessate. In questa sede può essere più interessante tentare di ricostruire il disegno di fondo che sta alla base delle politiche per l'emersione in Italia e in Francia.

(¹⁵⁵) L'importanza della lotta all'economia sommersa è stata ulteriormente confermata nella strategia per l'occupazione inaugurata nel corso del vertice di Essen del 1994 e implementata nel vertice di Lussemburgo del 1997, in occasione del quale viene predisposta e definita una strategia basata sui National Action Plans (Piani d'Azione Nazionali)

(¹⁵⁶) Le origini della politica comunitaria alla lotta al lavoro irregolare può farsi risalire alla pubblicazione del "Libro Bianco sulla crescita, la concorrenza e l'occupazione" del 1993, che ufficialmente ha avviato una discussione sull'economia sommersa nell'ambito dei paesi membri. Nel Libro bianco, infatti, la Commissione invoca gli Stati membri ad agevolare la "reintegrazione nel mercato del lavoro ufficiale di molte persone che svolgono attualmente forme marginali di lavoro o lavorano in nero".

(¹⁵⁷) Come il comitato per l'emersione. Le commissioni e tutori; i CLES:ECC)

(¹⁵⁸) Varie misure che sono state varate negli ultimi anni in Italia per esempio

(¹⁵⁹) Ministeri, istituzioni della vigilanza, centri per l'impiego, ecc.

Innanzitutto, come è noto, una politica è un insieme di interventi (programmi, progetti, leggi, servizi) che mira a raggiungere un obiettivo generale riconosciuto desiderabile per affrontare un problema¹⁶⁰. Per termine politica si intende dunque l'insieme delle misure orientate a risolvere un problema di interesse pubblico.

L'emersione¹⁶¹ è un concetto che è stato introdotto nell'agenda politica giuridica da qualche anno. Solitamente, si parla di lavoro sommerso e di emersione contestualmente ad una serie d'interventi, diretti e indiretti, adottati dalla politica per affrontare un problema che, se pur fortemente rilevante nell'economia, è considerato un fenomeno "isolato".

In base a questa definizione, l'emersione è certamente una politica, e non un singolo programma, intervento o progetto.¹⁶²

Come è noto, il fenomeno del lavoro sommerso ha molte cause: eccessivo carico fiscale, rigidità del mercato del lavoro, lentezza burocratica nella pratiche riguardanti le imprese e il lavoro, mutua convenienza tra imprenditore e lavoratore ai danni dello stato. Esso nasce nelle pieghe di un cattivo incontro tra alcune politiche del lavoro, che negli anni ha favorito comportamenti come questi [mi conviene lavorare al nero se non sono un pensionato ancora attivo e voglio continuare a percepire la pensione]:[non pago le tasse che sono troppo alte, non temo la sanzione perché i controlli non sono certi] Le politiche di emersione mirano ad eliminare queste diserzioni, creando la convenienza per un comportamento regolare del cittadino nei confronti di un Stato responsabile. La regolarizzazione del lavoro porta con sé dunque un miglioramento del vivere civile. In effetti la politica di emersione implica una trasformazione, un cambiamento: chi è sommerso può

(¹⁶⁰) Nei documenti europei si definisce la politica come "un livello strategico che affronta un misto di politiche"(sarebbe meglio dire di interventi). Nella guida MEANS viene riportata la distinzione VERTICALE TRA progetti, programmi, politiche viene considerata una "adattamento tematico"(che) esamina questioni trasversali come gli impatti sull'occupazione, la competitività delle PMI, le pari opportunità, l'ambiente, ecc.

(¹⁶¹) Termini Si usano tanti termini per esprimere quest'idea, per esempio abbiamo trovato; ridurre il lavoro sommerso;

contrasto del lavoro sommerso;lotta di lavoro sommerso;emersione del lavoro sommerso;regolare il lavoro sommerso.

(¹⁶²) Nonostante un programma possa sembrare rappresentativo dell'insieme (come è stata campagna di emersione promossa dalla l. 383/01), o sia l'unico a incarnare quell'obiettivo(comesono stati per un periodo i contratti di riallineamento).

emergere, chi è irregolare può diventare regolare, chi è costretto in un'attività limitata può trovare il modo di espanderla¹⁶³.

Di conseguenza, l'emersione propone di ottenere effetti molteplici: sul funzionamento della pubblica amministrazione centrale (regolarizzazione contributiva, recupero fiscale), sull'economia in generale (elimina la concorrenza sleale) e sulla qualità della vita locale (aumentare legalità e le condizioni di sicurezza).

Infine, trasformare il lavoro da irregolare in regolare contribuirebbe a far raggiungere la piena occupazione, migliorerebbe la qualità e la produttività del lavoro, rafforzerebbe la coesione e l'inclusione sociale e permetterebbe un'integrazione civile per coloro che sono esclusi dal regolare mercato del lavoro". In altre parole Contrastare il sommerso significa aumentare il livello di **democrazia** sostanziale; qualificare il sistema produttivo; rendere più giusto il sistema fiscale e la protezione sociale; dare più trasparenza al mercato del lavoro¹⁶⁴.

Tuttavia, la prospettiva appena descritta può assumere un rilievo diverso se definito in senso positivo : la lotta per il diritto e per l'emersione e non la lotta contro il sommerso.

Comunque, possiamo dire che la condizione principale che costituisce il concetto delle politiche d'emersione del lavoro è:

Avere un obiettivo principale: possiamo dire che l'obiettivo delle politiche di emersione del lavoro sommerso è quello di rafforzare gli incentivi e rimuovere i disincentivi per uscire dal sommerso, in modo speciale.

In altri termini, vogliamo dire che le politiche di emersione del lavoro sommerso devono avere come obiettivo principale quello di spostare i lavoratori sommersi (almeno 3 milioni di lavoratori in Italia) e il PIL dell'economia sommersa (almeno 500 miliardi di euro in Italia per esempio), dall'ambito illegale all'ambito legale tramite interventi diretti e indiretti, programmi specifici, servizi .

(¹⁶³) Cioè gli obiettivi (quattro pilastri) della strategia Europea dell'occupazione .

(¹⁶⁴) Non nel senso di punire le imprese che fanno ricorso a lavoratori in nero ma con l'obiettivo di incentivare, di spingere le imprese a fare emergere il lavoratore in nero per regolarizzarlo. Non è solo attraverso la sanzione e la punizione che si risolve il problema, ma anche attraverso una serie di azioni che rendono appetibile all'impresa dare ai lavoratori i diritti che gli spettano.

La domanda che sorge è: perché le politiche di emersione del lavoro sommerso sono relativamente recenti?

In realtà le politiche di emersione del lavoro sommerso sono nate quando i legislatori nel mondo hanno cambiato il modo di affrontare il problema o la strategia per affrontare il problema, sono partiti dalla repressione del lavoro sommerso tramite il rafforzamento delle sanzioni dei controlli e delle vigilanza ma anche attraverso l'utilizzazione di strumenti diversi.

In altre parole, l'idea di emersione è nata quando si è visto che quella ~~“mancanza”~~ (il lavoratore che non compare nelle statistiche, l'impresa sommersa) nascondeva una potenzialità: è un soggetto che potrebbe creare sviluppo, pagare tasse e contributi, ed è un soggetto diverso da una latitudine all'altra. L'emersione è nata dunque quando le attività imprenditoriali e di lavoro dipendenti e autonome, controllate parzialmente o in toto dallo stato, hanno cominciato ad avere delle potenzialità positive: se riorganizzate e portate in superficie si potrebbero creare risorse aggiuntive per lo sviluppo economico e sociale.

Le politiche dunque, non dovrebbero avere un obiettivo unico, quello cioè di togliere o reprimere il lavoro sommerso senza beneficiare delle dinamiche di quest'economia, senza provare ad introdurre gli elementi principali del lavoro sommerso nell'economia legale.

Inoltre, pensiamo che le politiche vigenti in tanti paesi che affrontano il lavoro sommerso tramite strumenti repressivi, senz'altro non entrano nella categoria delle politiche di emersione del lavoro sommerso, come nella maggior parte dei paesi in via sviluppo.

In pratica, se vogliamo dare un esempio pratico delle politiche di emersione del lavoro sommerso si può indicare l'Italia dagli anni ottanta fino ad oggi. Cioè l'Italia con:

- Centinaia di leggi regionali e nazionali che affrontano il lavoro sommerso;
- Nuovi organi specifici per l'emersione del lavoro sommerso sia sul livello nazionale sia regionale;
- Nuovi sistemi economici giuridici (congruità, contratti di allineamenti);
- Numerosi progetti;

- Modo di pensare e di affrontare la questione;
- Procedimenti nuovi;

Chi effettua una comparazione tra l'Italia degli anni ottanta e l'Italia di oggi coglierà dunque un significativo cambiamento di natura , dinamica , funzione, obiettivi, tecniche per le politiche di emersione del lavoro sommerso.

In conclusione, la domanda che ci si può formulare è: se qualora la politica d'emersione del lavoro sommerso rappresentasse una politica, questa politica sarebbe indipendente oppure no ?

Per quanto riguarda questa domanda, nella letteratura ci sono due punti di vista.

Il primo punto di vista, parte dalla considerazione che la politica di emersione del lavoro sommerso è una politica indipendente, separata dalle altre politiche ,sia per quanto riguarda gli obiettivi, sia per la natura. Essa è formulata proprio come una politica che si muove per obiettivi analogamente a quanto avviene per altre politiche nazionali (ad es., l'occupazione) o internazionali (ad es. la cooperazione allo sviluppo, la protezione dell'ambiente). Al livello centrale si propone un obiettivo generale(ridurre la quota di sommerso di una data percentuale) che deve poi essere articolato sia con provvedimenti centrali che con iniziative di natura locali¹⁶⁵.

Un altro punto di vista, parte invece dal presupposto che il sommerso è un dato strutturale e significativo dell'intero sistema economico, la cui esistenza non può essere considerata un elemento inevitabile(se non salvifico) del modello di sviluppo. Di conseguenza, la lotta al sommerso non può essere argomento o terreno a sé , né può risolversi in un problema di strumenti di repressione di una patologia; il tema deve invece collocarsi in una più ampia riflessione sulle politiche regolative del lavoro e , se vogliamo, sul ruolo stesso del diritto del lavoro, andando oltre la tradizionale tutela dei valori della persona nella relazione di lavoro,per aspirare alla diretta regolazione dei modelli di impresa. Tuttavia, accade spesso che le aziende che mirano a realizzare un lavoro regolare e più sicuro non possono preoccuparsi anche di regolare i comportamenti degli attori economici, i modelli di competitività,

(¹⁶⁵) Pacifico M.,op cit, p(23)

aggregandone alcuni snodi cruciali: d'altra parte, non è possibile parlare di lavoro legale e sicuro senza parlare anche di "buona impresa". Inoltre, le regole del lavoro devono candidarsi a costituire parte, senza inibizioni o complessi di inferiorità, di un moderno diritto dell'economia, che faccia del buon lavoro, legale e di qualità, un elemento di sviluppo¹⁶⁶.

In conseguenza si afferma le varie politiche di contrasto del sommerso non riusciranno "negli stati dell'Europa meridionale caratterizzati da maggiori ritardi di sviluppo-a ottenere risultati significativi e stabili nel tempo "intantoché esse si fonderanno su una valutazione del sommerso come fenomeno a sé stante, trascurando le strette correlazioni con il modello di specializzazione produttiva e, più in generale, con l'assetto economico-istituzionale"¹⁶⁷

1.7.2 ***Le diverse prospettive della questione***

Per quanto riguarda questo punto, abbiamo i detrattori delle politiche di emersione del lavoro sommerso ed i sostenitori delle politiche di emersione del lavoro sommerso.

i. I detrattori delle politiche di emersione del lavoro sommerso¹⁶⁸:

Per quanto riguarda il primo orientamento, possiamo includere in esso :

a) Chi pensa che il sommerso sia una caratteristica dell'arretratezza destinata a scomparire naturalmente, ritiene che non ci sia grande bisogno di politiche ad hoc, e che basti il naturale sviluppo dell'impresa o di una zona. Il sommerso viene visto come percentuale del lavoro regolare, che viene o tollerato, (perché marginale, o comunque in cambio di consenso politico e stabilità sociale), o trattato come un'anomalia da eliminare: le strutture di vigilanza hanno il compito di portare avanti questa operazione come multe chiusure forzate .

b) Chi rileva con indifferenza che in fondo il sommerso è il risultato di un comportamento da *free-rider* dell'imprenditore. Si tratta di un tentativo di trarre un beneficio personale a scapito della collettività guidato da *self-interest*. Ma

(¹⁶⁶) V. Scarpelli F., Regolarità del lavoro e regole della concorrenza: il caso degli appalti pubblici, in q. Riv., 2006, n.4, p(753).

(¹⁶⁷) V. Realfonzo R., o cit., p(49).

(¹⁶⁸) O come indica l'avvocato losannese Dolivo "iffo a che l'economia avrà bisogno di questa manodopera a buon mercato, mi sembra assurdo lottare contro il lavoro in nero".

soprattutto vi è chi osserva con cinismo che il sommerso è una parte dell'economia di ciascun paese, sia di quelli avanzati sia di quelli in via di sviluppo. Ciò che differenzia i primi dai secondi è il differente tasso percentuale di diffusione. Essendo di fatto un effetto indesiderato o una patologia delle economie nazionali, poco o nulla si può fare per risolvere il problema. Ogni governo e ogni tentativo di riforma che tenti di affrontare la questione deve fare perciò i conti con le teorie sui processi di riforma opposte dai reazionari ai progressisti, classificabili secondo alcuni ¹⁶⁹ in tre tipologie:

1. La prima, *tesi della futilità*, sostiene che ogni tentativo di realizzare un cambiamento politico o economico è destinato ad abortire perché in un modo o nell'altro sarà sempre un cambiamento superficiale, di facciata; le leggi e le strutture su cui si fonda la società sono destinate a rimanere intatte e non possono essere influenzate dalle azioni degli uomini. Tale modo di pensare prevale immediatamente quando, nel corso di un processo di riforma, emergono fin dall'inizio scostamenti tra i propositi proclamati e la prassi effettiva. Quando una politica pubblica non funziona nella maniera attesa o annunciata ci si affretta a giudicare l'intervento fallimentare senza tener conto in alcun modo del processo di apprendimento sociale, della possibilità di un policy making incrementale, correttivo ¹⁷⁰. Per ritornare al problema del lavoro sommerso è capitato, nel corso di questi anni, di sentire dire –e'è sempre stato e ci sarà sempre chi usa manodopera in nero", alimentando così un senso di impotenza e di perenne fallimento nei confronti del tema ¹⁷¹.

2. La seconda, *tesi dell'effetto perverso*, dice che ogni intervento riformatore provoca conseguenze non volute, non intenzionali, non prevedibili, spesso nella direzione opposta a quella desiderata. Questa seconda ipotesi si contraddistingue per una forte critica a coloro che hanno assunto decisioni e che non hanno saputo prevedere effetti collaterali dell'azione umana: effetti che limitano o annullano le intenzioni originariamente desiderate. Gli interventi elaborati in questi ultimi anni in tema di economia sommersa sono ben lungi dal poter garantire

(¹⁶⁹) V. Hirschman A. O., *Retiche dell'intransigenza. Perversità, futilità, messa a repentaglio*, Bologna, Il Mulino. 1991, p(46).

(¹⁷⁰) V. Hirschman A. O., op.cit, p(47).

(¹⁷¹) V. Pacifico M., *Le politiche per l'emersione del lavoro non regolare sono davvero fallite*, Torino, 2004, p(17)

certezza, prevedibilità di conseguenze e comportamenti. Essi, al contrario, esaminano alcuni percorsi finora trascurati e cercano di trarre utili spunti dall'osservazione delle esperienze che ne discendono. Per esempio in Italia, le cospicue agevolazioni fiscali (sia per i periodi pregressi all'entrata in vigore della legge che per i periodi successivi) a favore delle imprese che regolarizzavano lavoratori in nero non hanno riscontrato quel grado di adesione che si auspicava: eppure l'eccessivo costo del lavoro è da sempre considerato uno dei principali elementi di causa di diffusione del sommerso. Forse, una legge che stabilisce incentivi fiscali a favore di coloro che hanno agito nell'irregolarità e che sono disposti ad entrare nella legalità, non è una misura sufficiente a risolvere il problema¹⁷².

3. La terza, *tesi della messa a repentaglio*, afferma che ogni cambiamento proposto, benché desiderabile, comporta costi o conseguenze troppo elevati per essere sopportato; oltre a ciò, qualunque nuova riforma o intervento rischia di causare danni a riforme già esistenti o a diritti acquisiti. Non è vero, secondo i sostenitori di questa tesi, che c'è sostegno reciproco e compatibilità tra differenti riforme. Dunque, invece che invocare la complementarità, le necessità di sinergie tra progetti di riforma, l'attenzione si concentra sulle incompatibilità, sulle perdite o sulle conseguenze indesiderate che si possono creare. I buoni propositi pertanto sono destinati a fallire nel momento di passaggio dalla teoria alla pratica. Anche in quest'ultima ipotesi, per quanto concerne le politiche per l'emersione, non mancano i riferimenti a questioni molto attuali: per esempio, la nuova disciplina del mercato del lavoro in Italia è indicata da alcuni come una riforma che può aiutare e incentivare i processi di regolarizzazione di lavoratori precari e più in generale può contribuire a ridurre l'economia sommersa. Al contrario, vi è chi sostiene la tesi opposta, ossia che la riforma sia un passo in avanti verso un'ulteriore precarizzazione dei lavoratori e che di fatto, una normativa che preveda maggiore flessibilità dei rapporti di lavoro potrebbe pregiudicare anche i diritti acquisiti dei lavoratori tradizionali (quelli assunti a tempo indeterminato) e quindi più garantiti. Sicuramente chi pensa che il lavoro sommerso sia una caratteristica dell'arretratezza destinata a scomparire naturalmente, ritiene che non ci sia graduale

(¹⁷²) V. Pacifico M., op cit, p(18)

bisogno di politiche ad hoc, e che basti il naturale sviluppo dell'impresa o di una zona¹⁷³.

ii. I sostenitori delle politiche di emersione del lavoro sommerso:

Per quanto riguarda questo orientamento possiamo porre in questa categoria chi pensa che abbiamo bisogno delle politiche di emersione del lavoro sommerso.

1. Le politiche di emersione del lavoro sommerso possono essere idealmente distinte in tre tipologie:

a) Preventivo- promozionali: gli organi ispettivi agiscono in chiave di prevenzione e promozione intervenendo all'interno delle realtà datoriali per illustrare i contenuti delle più rilevanti novità normative e amministrative;

b) Premiali: il datore del lavoro che emerge riceve dei vantaggi economici e finanziari di vari natura;

c) Sanzionatoria: gli organismi ispettivi intensificano le loro attività di indagini e il datore del lavoro che viene scoperto in uno stato di elusione diviene destinatario di sanzioni particolarmente onerose e gravi. In questo modo, le politiche dell'emersione del lavoro sommerso possono essere riferite a tre ambiti: intervento : educativo induttivo e repressivo¹⁷⁴.

In altri termini si può parlare delle cosiddette *“carote”*, ossia incentivi ad emergere (*“se emergi ottieni uno sconto”*), *“bastoni”*, ossia vigilanza e nuove regole per la sicurezza del lavoro e degli impianti (*“se non emergi riceverai una sanzione”*), *“sermoni”*, ossia campagne di persuasione, formazione e servizi (*“emergere conviene”*, *“noi possiamo aiutarti a emergere”*)¹⁷⁵.

2. Le politiche di contrasto del fenomeno sommerso possono essere idealmente distinte in due tipologie:

Le politiche di tipo diretto, che affrontano il fenomeno con strumenti specifici; **le politiche di tipo indiretto**, che raggiungono il risultato di ridurre la

⁽¹⁷³⁾ V. Hirschman A., op,cit, p(49)

⁽¹⁷⁴⁾ V. Meldolesi L , L'emersione 2003, p(15)dal sito,www.reteres.eu

⁽¹⁷⁵⁾ V. Bellavista A., Al di là del lavoro sommerso....op,cit, p(12)

forse troviamo queste politiche in Spagna ,l'approccio della Spagna nei confronti del lavoro sommerso consiste soprattutto nella predisposizione di sconti fiscali e contributivi e nell'incremento delle sanzioni e dei controlli, anche se questi ultimi,in particolare,coinvolgono in maniera più significativa il lavoro sommerso svolto all'interno di imprese formalmente regolari.

portata del fenomeno ma con interventi di carattere più generale sull'economia ¹⁷⁶. Le politiche dirette si possono suddividere in politiche a loro volta di tipo punitivo, che mirano a ridurre il fenomeno con interventi di lotta all'evasione e /o all'elusione fiscale e/o contributiva, politiche di tipo premiale, che mirano a creare incentivi per le imprese che decidono di uscire dalla condizione di precarietà. Sono invece politiche indirette le politiche di riduzione delle rigidità del mercato del lavoro e di riduzione del carico fiscale nell'economia. Si parla poi di politiche di promozione dello sviluppo locale nelle aree più arretrate per creare le condizioni per lo svolgersi ordinato e regolare dell'attività economica.

3. Le politiche di emersione del lavoro sommerso devono essere considerate separatamente per ogni tipologia del lavoro sommerso, a seconda cioè se si tratta di secondo lavoro o di lavoro principale. La presenza del lavoro sommerso come secondo lavoro risulta, come è noto, di maggior difficoltà d'individuazione rispetto ad altre situazioni del lavoro sommerso per le specifiche caratteristiche di complicità insite in questo rapporto tra impresa e lavoratore. Per questa tipologia del lavoro sommerso appare molto improbabile l'emersione spontanea, non operando spinte o incentivi interni(naturali) o esterni sufficienti a renderla utile e conveniente. L'emersione in questi casi, riguardo ai posti di lavoro ufficialmente inesistenti e assunzioni contrattualmente irregolari, va considerata separatamente a seconda che avvenga in assenza o in presenza di politiche di emersione¹⁷⁷.

1.7.3 Le basi teoriche delle politiche liberiste e interventiste di contrasto al sommerso

L'orientamento liberista : l'orientamento liberista è basato sulla convinzione stando alla quale il sommerso è fondamentale sommerso ~~per~~ "per necessità". Si ritiene che le imprese collocate in segmenti di mercato irregolari siano

(¹⁷⁶)V.Timpano F,op cit,p(60),Baculo L.,politiche di emersione e politiche di sviluppo,ESI,Napoli,2004, p(65).

In questo senso , nel quadro legislativo regionale in materia di contrasto al lavoro non regolare sono enucleabile due diverse tendenze:la prima, per così dire ~~generalista~~ "generalista", alla quale possono ascrivere quei provvedimenti legislativi orientati ad affrontare il tema con un'azione ad ampio raggio, che cerca di penetrare in tutti gli ambiti in cui articola il fenomeno dell'irregolarità del lavoro, e un tendenza ~~specialistica~~ "specialistica", che ricomprende, invece ,le opzioni legislative volte a proporre soluzioni meno onnicomprensive, mirate alla risoluzione dei problemi per i quali si avverte maggiore urgenza.

V. Carluccio c., Legislazione regionale e lavoro sommerso,modelli a confronto,in Questioni su,op cit, P(16)

(¹⁷⁷) V. Bianco G.,op,cit, p(114).

tali in quanto la legislazione vigente – soprattutto in materia di tutela del lavoro – è eccessivamente ‘rigida’, implicando costi di produzione che tali imprese non possono sostenere, a condizione di non fallire. Nell’ambito di questo orientamento, è possibile individuare le seguenti posizioni. La ‘vitalità’ del sommerso, sostenute dal Censis. La rilevazione quantitativa del fenomeno, fin dalla seconda metà degli anni sessanta, è in larga misura dovuta all’attività del Censis. Le prime interpretazioni che in quella sede vengono offerte, tendono a vedere nell’economia sommersa un segnale di ‘vitalità’ imprenditoriale. Nella ricostruzione recentemente proposta alcuno, viene fatto rilevare che «nella cultura del Censis il termine sommerso all’inizio ha voluto segnalare un modello di ingresso nel sistema economico niente affatto considerato nelle sedi ufficiali dei processi decisionali e politici e nella contabilità nazionale, piuttosto che un elemento distorsivo della crescita e dello sviluppo»¹⁷⁸. In altri termini, senza considerare *in toto* l’economia sommersa come un fenomeno censurabile sul piano etico e fonte di inefficienza sul piano macroeconomico, i ricercatori del Censis ritengono che esso preservi potenzialità di sviluppo e ‘vitalità’ imprenditoriale: «Il sommerso era [...] letto come un modo per fronteggiare positivamente e attivamente periodi di ciclo basso, in attesa della ripresa, ed è stato collegato a capacità comunque evidenti di sviluppo dei suoi protagonisti»¹⁷⁹. Si sottolinea anche che all’interno dell’economia sommersa «si possano ritrovare i germi di una nuova stagione di sviluppo imprenditoriale».

Per quanto riguarda la *deregolamentazione del mercato del lavoro ed emersione*:

Si ritiene che interventi di deregolamentazione del contratto di lavoro siano efficaci per far fronte al problema, sulla base delle seguenti considerazioni: *i)* Dal lato della domanda. Si ritiene che l’eccessiva regolamentazione dei contratti di lavoro costituisca la causa principale, se non determinante, del fatto che le imprese trovano conveniente stipulare rapporti di lavoro irregolari. Il corollario di questa tesi è che la deregolamentazione accresce l’incentivo, per le imprese, all’emersione, proprio in quanto – una volta collocatesi nel mercato del lavoro regolare – le imprese sanno di fronteggiare vincoli meno stringenti nell’assunzione, nel

⁽¹⁷⁸⁾ V. Davanzati G, op cit, p(84).

⁽¹⁷⁹⁾ V. De Rita G e Camusi., op cit, p(70)

licenziamento e nelle modalità di trattamento retributivo¹⁸⁰ 2. ii) Dal lato dell'offerta. Si argomenta, a riguardo, che la propensione dei lavoratori a offrirsi in segmenti del mercato del lavoro irregolare, sia positivamente correlata al tasso di disoccupazione; ovvero che il lavoro nell'economia sommersa costituisca un'opzione di ultima istanza a fronte della bassa probabilità di trovare un impiego regolare. Il corollario di questa tesi è che – se è plausibile ritenere che la deregolamentazione accresca l'occupazione – la deregolamentazione riduce l'incentivo (o la necessità), per i lavoratori, ad accettare rapporti di lavoro irregolari¹⁸¹.

In pratica, secondo questo orientamento, queste ultime possono rispondere a sacrosante esigenze di ammodernamento delle regole giuridiche, ma risolversi anche in un terribile truismo: per eliminare il sommerso è sufficiente eliminare regole e diritti. E così la lotta al sommerso diviene, per un verso, il vagone di testa di quel treno senza meta denominato efficacemente *race to the bottom* e, per l'altro, il *de profundis* della civiltà delle regole¹⁸².

L'orientamento keynesiano: è qui diffusa la convinzione che poiché il mercato del lavoro sommerso è tanto più ampio quanto maggiore è il tasso di disoccupazione, le politiche di contrasto al sommerso dovrebbero passare in primis attraverso misure di politica fiscale espansiva¹⁸³. Tali misure possono essere impostate secondo la tradizionale strategia Keynesiana di espansione della domanda mediante spesa pubblica in disavanzo o, secondo proposte recenti¹⁸⁴, mediante l'erogazione di sussidi di disoccupazione. A riguardo, si può argomentare che l'aumento dei sussidi di disoccupazione accresce il salario di riserva. L'aumento del salario di riserva si traduce in un aumento del salario domandato, sia nel settore sommerso sia nel settore regolare. I più alti salari domandati nel settore regolare

⁽¹⁸⁰⁾ V. Rullani E, Reti e contesti del capitalismo molecolare:elogio della diversità e della relazione,—*Rassegna Economica*”,1,LXII,1998,(91), Davanzati F.,op cit, p(85).

⁽¹⁸¹⁾ V. Brunetta R e Ceci A,Il lavoro sommerso in Italia:cause,dimensioni e costi-benefici dell'emersione,—*Economia Italiana*”,n.2,1998, p(87).

⁽¹⁸²⁾ V. Zoppoli L,Unione Europea...,op cit, p(37).

⁽¹⁸³⁾ V. Valentini E., Sussidio di disoccupazione,tassazione ed economia sommersa,working paper Università Modena, p(25).

⁽¹⁸⁴⁾ V. Davanzati F.,op cit, p(88).

potrebbero determinare una più bassa domanda di lavoro in quel settore, orientando l'offerta di lavoro verso il mercato del lavoro sommerso. Per contro, un aumento del salario domandato nel settore - derivante dall'accresciuto salario di riserva - aumentando la differenza fra salario domandato e salario corrente, riduce l'offerta di lavoro irregolare. Più in generale, si può ritenere che l'effetto di un aumento dei sussidi sul mercato del lavoro sommerso, sia duplice:

1. Sul piano macroeconomico, e in linea con l'impostazione keynesiana dove la domanda di lavoro cresce al crescere della domanda aggregata attesa, dove dunque il salario reale non riflette la produttività marginale del lavoro e, conseguentemente, non sussiste una relazione inversa fra salario reale e occupazione, l'aumento dei sussidi determina un aumento della domanda, che in parte si traduce anche in aumento della domanda di beni e servizi nel settore irregolare;

2. sul piano microeconomico, e all'interno di un *framework* di matrice istituzionalista, dove l'offerta di lavoro dipende anche da variabili lato *sensu* etiche, si rileva che l'aumento dei sussidi può rendere più accurata l'attività di *jobsearch*, disincentivando l'offerta di lavoro nel mercato sommerso, in relazione alla "preferenza per la legalità" dei beneficiari dei sussidi¹⁸⁵.

1.7.4 **Controlli e sanzioni**

Una delle condizioni fondamentali per il contrasto del fenomeno del lavoro sommerso, è rappresentato dall'intensificazione delle attività di coloro che sono preposti alla vigilanza sul rispetto della disciplina imperativa.

Comunque, il presente argomento offre una riflessione sulle sanzioni e sulla vigilanza nel diritto del lavoro riferite all'emersione, in particolare si analizzeranno le sanzioni che sono state introdotte con lo scopo di punire i comportamenti che determinano il contesto del lavoro sommerso.

Innanzitutto, la domanda da porsi è se in quest'ambito, le sanzioni e la vigilanza possono ridurre il lavoro sommerso e se le sanzioni rappresentano una parte importante delle politiche di emersione.

In realtà ci sono due orientamenti nella letteratura che rispondono a queste domande:

⁽¹⁸⁵⁾ V. Davanzati F., op cit, p(89).

Un orientamento rappresentato dalla maggioranza degli scrittori, considera l'azione sanzionatoria, uno strumento indispensabile per la riduzione del fenomeno. La repressione è il presupposto necessario e insostituibile, che venendo ad attenuarsi o mancare, vanificherebbe qualsiasi politica di emersione¹⁸⁶.

In tale modo si dimostra che per ciascun caso, e per ciascuna violazione di legge, ci dovrebbe essere un diverso assetto sanzionatorio e una eterogeneità di tecniche di emersione connesse poi alla gravità della violazione.

In verità, il miglioramento del sistema di controllo, produce l'effetto positivo dell'aumento della possibilità di non poter nascondere a lungo l'illegalità e pertanto orienta, sebbene a malincuore, il comportamento individuale. Ma dobbiamo sempre ricordare che ciò non è sufficiente¹⁸⁷.

Un orientamento innovativo dunque, non cessa di considerare l'azione *sanzionatoria* uno strumento indispensabile per la riduzione del fenomeno, sebbene suscettibile di miglioramenti rilevanti¹⁸⁸. La vigilanza non si esplica semplicemente come mera applicazione dei dispositivi normativi ma può avere margini di manovra più ampi: a) maggiore efficacia nell'attività ispettiva grazie allo scambio e all'accesso dei dati reciproco fra organi di vigilanza e/o enti del territorio, Comuni e Camere di Commercio in primo luogo; b) strategie di controllo all'insegna del coordinamento e della razionalizzazione delle risorse disponibili, anche attraverso la stipulazione di protocolli d'intesa fra Enti operanti sul medesimo territorio; c) uniformità di comportamento e omogeneità di criteri con cui si estrinseca l'azione di controllo, da parte degli addetti alla vigilanza¹⁸⁹.

Per quanto riguarda i tipi di sanzione, in Italia per esempio, le sanzioni giuridiche si distinguono in sanzioni positive e sanzioni negative. Le sanzioni positive relative al lavoro sommerso che abbiamo analizzato i quali riguardano il sistema di incentivazione all'adempimento delle norme di legge e di contratto collettivo.

(¹⁸⁶) Infatti secondo la Commissione Europea occorrerebbe elevare l'effettività delle norme e delle sanzioni.

(¹⁸⁷) Sottolinea l'importanza di tale attività di controllo anche la Commissione Europea, nella comunicazione sul lavoro sommerso del 1998.

(¹⁸⁸) V. Pacifico M., op.cit, p(22).

(¹⁸⁹) V. Pacifico M., op.cit, p(23)

Le sanzioni negative si concretizzano in sanzioni monetarie, per esempio in Italia il comma 1178 dell'art. 1 della legge finanziaria per il 2007, prevede, come multa, la sanzione amministrativa, che non può superare euro 12.000 e non può essere inferiore a euro 4.000. Si parla infine di sanzioni non monetarie: per esempio la carcerazione fino a 5 anni per i datori di lavoro che assumono lavoratori in nero.

Le sanzioni negative sono inoltre, distinte in ulteriori categorie. Vi sono sanzioni negative hanno la stessa natura del comportamento dovuto. È il caso del risarcimento del danno o della riparazione, i quali hanno funzione di reimpostazione dell'equilibrio patrimoniale o di reintegrazione. Tali sanzioni negative sono pertanto, di tipo omogeneo.

Vi sono infine sanzioni negative che non partecipano della stessa natura del comportamento dovuto. È il caso della nullità la quale incide sul bene giuridico che è oggetto dell'obbligo in quanto impedisce di raggiungere il risultato preposto dall'azione o dall'atto. Si tratta di sanzioni negative eterogenee di tipo impediti alle quali si contrappongono sanzioni negative eterogenee di tipo affettivo in ragione del fatto che queste ultime si proiettano su un bene giuridico diverso da quello che è oggetto dell'obbligo (si pensi, in questo senso, al sistema di pena affettiva del diritto penale).

CAPITOLO SECONDO

il lavoro sommerso in Italia

Capitolo 2

Il lavoro sommerso in Italia

2.1 Un quadro generale del lavoro sommerso in Italia; 2.1.1 Definizione del lavoro sommerso; 2.1.2 I principi costituzionali delle politiche di emersione del lavoro sommerso; 2.1.3 Il lavoro sommerso e la piccola impresa; 2.2 Le politiche di tipo diretto ; 2.2.1 I contratti di riallineamento; 2.2.2 Il regime sanzionatorio; 2.2.3 La politica di emersione dei lavoratori clandestini; 2.3 Le politiche di tipo indiretto; 2.3.1 L'emersione nelle politiche attive del lavoro; 2.3.2 Le politiche di emersione nelle politiche attive territoriali; 2.3.3 L'emersione nelle politiche di sviluppo locale ; 2.3.4 L'emersione nelle politiche sociali .

2.1 Un quadro generale del lavoro sommerso in Italia

2.1.1 definizione del lavoro sommerso:

Un primo tentativo di definizione si deve alla Legge 23 aprile 2002, n. 73, recante «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 12, recante disposizioni urgenti per il completamento delle operazioni di emersione di attività detenute all'estero e di lavoro irregolare», pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 96 del 24 aprile 2002, che così disponeva:

—...3. Ferma restando l'applicazione delle sanzioni previste, l'impiego di lavoratori dipendenti non risultanti dalle scritture o altra documentazione obbligatorie, è altresì punito con sanzione amministrativa dal 200 al 400 per cento dell'importo, per ciascun lavoratore irregolare, del costo del lavoro calcolato sulla base dei vigenti contratti collettivi nazionali, per il periodo compreso tra l'inizio dell'anno e la data di constatazione della violazione .

1. Alla constatazione della violazione procedono gli organi preposti di controlli in materia fiscale, contributiva e del lavoro .
2. Competente alla irrogazione della sanzione amministrativa di cui al comma 3 è l'Agenzia delle entrate. Si applicano le disposizioni del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n.472, e successive modificazioni, ad eccezione del comma 2 dell'articolo 16" »

La legge 28 luglio 2006, n. 248, (il c.d decreto Bersani) con l'art. 36-bis, comma 1, ha modificato l'articolo in parola, sanzionando l'illecito con la sanzione amministrativa pecuniaria dal € 1.500 ad € 12.000, eliminando la presunzione iniziale per il periodo di sanzione della violazione, caduto sotto le censure della

Corte costituzionale, nonché spostando la competenza dell'irrogazione della sanzione dall'Agenzia delle entrate alla Direzione provinciale del lavoro, a cura degli Ispettori del lavoro, e sottoponendolo alla legge n. 689/1981, anziché al D. Lgs. n. 472/1997, recante l'ordinamento generale delle sanzioni amministrative tributarie.

« ... 3. Ferma restando l'applicazione delle sanzioni già previste dalla normativa in vigore, **l'impiego di lavoratori non risultanti dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria** è altresì punito con la sanzione amministrativa da euro 1.500 a euro 12.000 per ciascun lavoratore, maggiorata di euro 150 per ciascuna giornata di lavoro effettivo. L'importo delle sanzioni civili connesse all'omesso versamento dei contributi e premi riferiti a ciascun lavoratore di cui al periodo precedente non può essere inferiore a euro 3.000, indipendentemente dalla durata della prestazione lavorativa accertata.

4. Alla constatazione della violazione procedono gli organi preposti ai controlli in materia fiscale, contributiva e del lavoro.

5. Alla irrogazione della sanzione amministrativa di cui al comma 3 provvede la Direzione provinciale del lavoro territorialmente competente. Nei confronti della sanzione non è ammessa la procedura di diffida di cui all'articolo 13 del decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124. »

Poi l'art.5 d.lgs. 3 agosto 2007, n 123 ha esteso il provvedimento di sospensione a tutte le ipotesi di attività imprenditoriale laddove si riscontri l'impiego di personale non risultante dalle scritture o da altre documentazione obbligatoria in misura pari o superiore al 20% del totale dei lavoratori regolarmente occupati; in caso di reiterate violazioni delle disciplina in materia di superamento dei tempi di lavoro, di riposo giornaliero e settimanale di cui agli artt. 4, 7 e 9 del d. lgs. N.66 del 2003;di gravi e reiterate violazioni della disciplina in materia di tutela delle salute e della sicurezza sul lavoro.

In sostanza,secondo questa definizione cioè “l'impiego di personale non risultante dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria”, si ritiene che sia definibile come "lavoro sommerso" la situazione in cui un lavoratore sia sconosciuto alla Pubblica Amministrazione, perché non registrato presso i Centri per l'Impiego, presso gli Istituti previdenziali (INPS, INAIL, ENPALS, ecc.). Non dà luogo, invece a lavoro nero o irregolare il mancato o ritardato pagamento dei contributi previdenziali.

Innanzitutto, questa parte (**l'impiego di lavoratori non risultanti ..**) dall'articolo non rappresenta una definizione reale del lavoro sommerso nella legge italiana, ma se anche fosse così, secondo noi essa sarebbe inaccettabile per tanti motivi.

In realtà, questa definizione del lavoro come sommerso ne ha rivisitato i contenuti con riferimento all'ambito di applicazione non più limitato ai soli lavoratori dipendenti, inoltre non comprende tutti i colori che svolgono un lavoro sommerso, per esempio il doppio lavoro. Infatti il lavoratore che svolge un lavoro regolare principalmente e un secondo lavoro "sommerso" per il legislatore italiano non è lavoratore sommerso anche se ha tutte le caratteristiche del lavoro sommerso, malgrado questa categoria dei lavoratori costituisca una percentuale alta nell'economia italiana. Secondo dati CNEL, In Italia la percentuale di lavoratori irregolari costituirebbe circa il 23 per cento del totale della forza lavoro. All'interno di questa area di irregolarità, il 45 per cento dei lavoratori non risulterebbe iscritto al libro paga delle imprese, il 36 per cento svolgerebbe un doppio lavoro e circa il 15 per cento sarebbe rappresentato da stranieri in gran parte clandestini.

Comunque la disciplina del lavoro sommerso nella legislazione italiana deve ricostruire nella esperienza legislativa maturata a partire dal 1989 (i contratti di riallineamento), la legge finanziaria del 2007 (il lavoro non correttamente utilizzato e il lavoro occulto), la sanatoria degli immigrati clandestini del 2000 e 2002, la somministrazione non autorizzata (o illecito) ex articolo 18 del decreto legislativo n.276 del 2003 o della somministrazione irregolare ex articolo 27 del decreto legislativo n.276 del 2003, o della somministrazione fraudolenta ex articolo del decreto legislativo n.276 del 2003, o dell'appalto illecito o irregolare ex articolo 29, comma 3-bis, del decreto legislativo n.276 del 2003, o del distacco illecito o irregolare ex articolo 30, comma 4-bis, del decreto legislativo n. 276 del 2003.

Il legislatore italiano sempre parte da un'idea principale: che il lavoro sommerso viola le leggi. In altri termini, in tale orizzonte argomentativo si intende dimostrare che il lavoro, che è generalmente definito sommerso, è lavoro prestato con violazione della legge e specialmente la violazione di norme poste a tutela del lavoratore. In questo senso, le norme della legge finanziaria per 2007 sono incentrate sui "rapporti di lavoro" che, essendo stati non dichiarati o non utilizzati

correttamente¹⁹⁰, debbono essere regolarizzati e stabilizzati mediante la tecnica definita di emersione.

Un altro esempio che riguarda l'immigrazione clandestina in Italia, in particolare il proposto art. 1-bis del decreto legislativo n. 286 del 1998 dove disporre che sussiste grave sfruttamento del lavoro allorquando il lavoro prestato irregolarmente (la norma riferisce «rapporto di lavoro clandestino») sia connotato da caratteristiche quali

- 1) la retribuzione ridotta di oltre un terzo rispetto ai minimi contrattuali stabiliti da contratto collettivo applicabile,
- 2) sistematiche e gravi violazioni delle norme di cui agli artt. 4,5,6,7,9 del decreto legislativo n. 66 del 2003,
- 3) gravi violazioni delle norme in materia di sicurezza e igiene sul lavoro,
- 4) reclutamento e avviamento al lavoro secondo le modalità stabilite dall'art. 18 del decreto legislativo n.267 del 2003¹⁹¹.

2.1.1 I principi costituzionali delle politiche di emersione del lavoro sommerso:

Come è scritto nella Costituzione italiana —art. 1” , l'Italia è una *«Repubblica democratica fondata sul lavoro»*. Per restituire pieno senso ed efficacia a questo valore fondativo, è necessario porre al centro delle politiche le lavoratrici e i lavoratori, tornando a scommettere su di loro come risorsa essenziale per lo sviluppo economico in atto.

Per fare questo è indispensabile una lotta seria contro la diffusa inosservanza delle normative in materia di sicurezza sul lavoro, contro lo sfruttamento di donne e uomini attraverso il lavoro illegale, che raggiunge anche forme paraschiavistiche e contro l'evasione fiscale e contributiva, che caratterizzano ed alimentano un'economia illegale che si è fatta intollerabilmente estesa.

(¹⁹⁰) La nozione di lavoro non correttamente utilizzato è, in tale prospettiva, la conferma legislativa che è effettuato irregolarmente perché in frodo alla norma inderogabile, la cui sanzione è la nullità.

(¹⁹¹) V. Faioli M., op cit, p(78).

Comunque, la mancata regolarizzazione del lavoro sommerso lede, prima ancora di specifiche norme legislative, gli stessi principi costituzionali.

In primo luogo, evidentemente, l'art 4 Cost., che tutela il lavoro, non solo subordinato: il mancato inquadramento del lavoratore costituisce una violazione eclatante della norma. Appare altresì certo che anche il diritto alla salute di cui all'art. 32 Cost. possa essere vanificato dalle precarie condizioni di sicurezza del lavoratore sommerso. Ovviamente, sono le norme del titolo III, segnatamente quelle dall'art. 35-40 della carta costituzionale, ad essere violate direttamente¹⁹².

Disatteso innanzitutto è il principio dell'art. 35 Cost. primo comma, secondo cui la Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme e applicazioni¹⁹³. Garantire una retribuzione proporzionata e sufficiente alla quantità e qualità del lavoro prestato, in relazione all'art. 36 Cost. primo comma, diviene impossibile per il prestatore al quale i minimi retributivi trovano alcuna applicazione.

Privo della tutela sindacale, al prestatore vengono disconosciuti altresì i principi dettati in tema di durata della prestazione (art. 36 Cost. secondo comma) e la garanzia delle ferie e del riposo settimanale dell'ultima parte dell'articolo.

La mancata tutela della donna lavoratrice, cui tanta parte della legislazione giuslavoristica è destinata, conduce alla negazione di diritti ormai entrati a fare parte del patrimonio minimo di ogni lavoratore (tutela della maternità, livelli retributivi discriminatori, licenziamento per causa di matrimonio etc.). Tutele che non trovano quasi mai applicazione per i lavoratori regolari divengono conquiste impossibili per le lavoratrici al sommerso¹⁹⁴.

Appartengono a queste ~~la~~ "battaglie di retroguardia" anche quelle volte alla tutela del lavoro minorile, che oggi trova nuove regolamentazioni nell'apprendistato per l'espletamento del diritto dovere di istruzione introdotto dalla cd. Legge Biagi.

(¹⁹²) V. Mocella M., Gli strumenti normativi per la lotta all'economia sommersa e la tutela del lavoro, in Caporino V e Granata G (a cura di), modelli di emersione del lavoro sommerso nell'impresa, 2008, p. 18.

(¹⁹³) L'art. 35 co. 1, laddove recita che ~~la~~ "la Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme e applicazioni", riprende e riafferma i principi degli articoli 1 e 4. In tale disposizione, come altrove, ci si riferisce, ampiamente, e non alla ~~tutela~~ del solo lavoro subordinato"

Vedi: Del Punta R., Lezioni di diritto del lavoro, 2006, p. 104.

(¹⁹⁴) V. Mocella M., op cit, p. 14.

Il lavoratore è altresì privato della tutela previdenziale ed assistenziale, di cui all'art. 38 Cost. : lavorare al nero si traduce in un costo sociale enorme poiché in caso di invalidità egli graverà sull'apparato sociale senza avervi mai contribuito; inoltre, al termine della propria vita lavorativa non riceverà alcun tipo di prestazione previdenziale.

In realtà, non è il solo lavoratore ad essere colpito dal fenomeno in esame. In primo luogo le associazioni sindacali, tanto quelle datoriali quanto quelle dei lavoratori, in quanto il sommerso costituisce una negazione stessa del loro operato, in particolare del contratto collettivo. Non è solo la mancata applicazione del CCNL, ad essere posta sotto accusa: il sommerso è la negazione stessa del ruolo e del fenomeno sindacale. Come visto innanzi esso è inversamente proporzionale alla sindacalizzazione del settore¹⁹⁵.

Se può sembrare strano che le associazioni datoriali siano interessate alla lotta al sommerso, deve comprendersi anche come le imprese associate sono ovviamente quelle regolari. Infatti lo stesso imprenditore è colpito in prima battuta; come detto, l'imprenditore regolare come lo stesso imprenditore irregolare il quale perde la possibilità di fruire dei benefici, delle agevolazioni e di tutte le occasioni ed opportunità concesse dalla normativa vigente.

In tal modo, come si vede, anche le norme della Costituzione relative all'attività sindacale(art.39), al diritto di sciopero (art. 40), ed alla libertà di iniziativa economica(art.41) vengono ad essere completamente disattese.

2.1.3 Il lavoro sommerso e la piccola impresa

Un studio sul lavoro sommerso che prescindesse dall'esame del fenomeno della piccola impresa sarebbe certamente incompleto, non solo perché in tali situazioni esso assume le proposizioni più rilevanti, ma anche in quanto in quest'ambito il tema si connota di aspetti peculiari¹⁹⁶.

Brevemente, si è fatto riferimento all'esternalizzazione di segmenti produttivi da parte delle imprese maggiori, con la conseguente necessità delle imprese subfornitrici di operare in concorrenza l'una con le altre subendo, inevitabili

(¹⁹⁵) È per tale motivo che le prime azioni di lotta al sommerso sono partite dal fronte sindacale.

(¹⁹⁶) V. Mocella M., L'evoluzione dei modelli per favorire l'emersione del lavoro, in Caporino V e Granata G, (a cura di), Modelli di emersione del lavoro sommerso nell'impresa, 2008, p(29).

pressioni dall'impresa committente, cui solo parzialmente pone rimedio la legge sulla subfornitura, dove appare pure rilevante l'impossibilità di scaricare fiscalmente i prodotti da parte dei soggetti cui l'attività si rivolge, tipica soprattutto nel commercio, nel turismo e nell'artigianato. Ciò spiega in questi settori l'esistenza di imprese totalmente sommerse. Va pure considerata la rigidità del sistema lavoristico che spinge le imprese a non dichiarare i lavoratori o ad utilizzare per essi impropriamente contratti diversi da quello subordinato.

Poste queste necessarie premesse, possono evidenziarsi le peculiarità che il fenomeno assume nella piccola impresa, che costituisce il terreno ideale per la diffusione del sommerso.

In primo luogo, la maggiore incidenza di imprese e lavoratori autonomi, soprattutto artigiani, completamente al nero; dall'altro, la particolare debolezza contrattuale dei lavoratori in un settore privo o quasi della presenza sindacale in azienda, con poca volontà o nessuna possibilità di richiedere la regolarizzazione della propria posizione.

I contratti di riallineamento erano originariamente stati previsti per le piccole imprese del mezzogiorno anche in considerazione del fatto che l'Unione Europea aveva identificato gli strumenti di emersione non circoscritti temporaneamente e geograficamente come aiuti alle imprese, in violazione dei principi fondamentali del Tratto CE.

Infatti, come detto, la ragioni del ricorso al lavoro sommerso nella piccola impresa meridionale sono state individuate essenzialmente nell'incapacità dell'impresa di mantenersi sul mercato sostenendo il costo del lavoro regolare; a ciò fa riscontro un fatturato generalmente basso, tale che gli incentivi fiscali divengono meno appetibili di una riduzione del costo della manodopera.

2.2 Le politiche di tipo diretto:

2.2.1 I contratti di riallineamento “una sanatoria”. L'osservazione delle misure dirette a contrastare il fenomeno del lavoro sommerso può partire dall'esame dell'esperienza italiana dei contratti di riallineamento.

i. L'idea dei contratto di riallineamento:

Il contratto di riallineamento è uno strumento negoziale, stipulato a livello provinciale tra aziende e sindacati, il cui obiettivo è la graduale fuoriuscita dalla condizione di irregolarità dell'impresa, mediante la realizzazione di un programma comune che vede impegnate tanto le aziende quanto le parti sociali: i sindacati accettano di derogare temporaneamente alle norme fondamentali contenute nei CCNL, mentre le imprese che decidono di emergere si impegnano ad applicare gradualmente il CCNL, mediante aumenti retributivi scaglionati in un determinato arco di tempo¹⁹⁷. In tali accordi si prevedeva sostanzialmente che i datori di lavoro che occupassero lavoratori irregolari potessero, dichiarandoli, applicare gradualmente il contratto collettivo, almeno nella sua parte economica.

È chiaro che i contratti di riallineamento o di gradualità sono strumenti [prima di esclusiva derivazione sindacale –contrattuale e poi consacrati in formule legislative] volti a permettere sia l'emersione cioè, la regolarizzazione del cosiddetto lavoro sommerso, sia l'adeguamento di rapporti di lavoro pur regolari agli standard dei contratti collettivi nazionali, salvaguardando i livelli occupazionali.¹⁹⁸

Lo strumento persegue in effetti, un duplice obiettivo :da un lato intende favorire la regolarizzazione delle condizioni di lavoro da parte delle imprese, dall'altro, salvaguardare, nel contempo, la sopravvivenza delle imprese stesse, che rischierebbe di essere seriamente posta in discussione da un'applicazione integrale, ex abrupto, di tutta la normativa fiscale, retributiva e previdenziale, posta a tutela dei lavoratori subordinati, con evidenti riflessi sui livelli occupazionali interessati .

Attraverso questo strumento, mediato da un apposito contratto collettivo provinciale , il datore di lavoro si impegna ad attuare un programma di graduale riallineamento dei trattamenti retributivi dei propri dipendenti ai livelli previsti dai contratti collettivi nazionali di lavoro, ricevendo ~~in~~ "in cambio" quale incentivo all' emersione , il riconoscimento di taluni benefici, quali la fiscalizzazione degli oneri sociali e gli sgravi contributivi pregressi¹⁹⁹, previsti nell' ambito di politiche di sostegno delle aree svantaggiate del paese.²⁰⁰

(¹⁹⁷) V. Mocella M., op cit,p(30).

(¹⁹⁸) V. Bellavista A, Il lavoro sommerso,op,cit, p(47)

(¹⁹⁹) Nell'ambito dei contratti di riallineamento, con i termini di fiscalizzazione degli oneri sociali e di sgravi contributivi si intendono quei provvedimenti legislativi che, rispettivamente, sollevano i datori di lavoro dal pagamento di quote dei contributi da versare al servizio sanitario nazionale ovvero di

Il sistema congegnato sull'uso di una tecnica sanzionatoria di tipo promozionale o d'incoraggiamento e più precisamente sulla cosiddetta sanzione positiva.

Il meccanismo di incentivazione funziona sostanzialmente su tre fattori:

- 1) Tolleranza per un periodo predeterminato di un livello retributivo di fatto inferiore a quello dei contratti collettivi nazionali;
- 2) Determinazione della contribuzione previdenziale e fiscale su un minore livello retributivo di riallineamento;
- 3) Sanatoria delle pendenze contributive e fiscali pregresse²⁰¹.

In altri termini, possiamo dire che le soluzioni per favorire l'emersione del lavoro sommerso tramite il contatto di riallineamento, sembrano alquanto semplici. Infatti, in primo luogo, dovrebbe essere previsto un condono tombale su tutte le irregolarità (contributive, fiscali, normative e così via) relative ai periodi di lavoro sommerso che vengono denunciati; inoltre, dovrebbe essere creato un meccanismo che consenta la possibilità di ricostruzione totale della posizione previdenziale del lavoratore, in modo tale che costui non subisca danni futuri per i periodi di lavoro prestati in nero²⁰².

All'emersione è quindi connesso un regime di agevolazioni fiscali e previdenziali, articolato su tre profili: all'impresa che regolarizza la propria attività viene riconosciuto un regime contributivo sostitutivo sul maggior imponibile previdenziale relativo ai redditi da lavoro emersi dichiarati; all'impresa medesima è poi applicata una riduzione dei premi assicurativi dovuti all'Inail ed infine è previsto un regime fiscale sostitutivo, che prevede l'applicazione di un'imposta sostitutiva dell'Irpef e dell'Irpeg (a tassazione sperata) sul maggior reddito dichiarato rispetto all'anno precedente l'emersione²⁰³.

Il riallineamento retributivo si fonda, dunque, sul coinvolgimento di una molteplicità di soggetti, promuovendo in una prospettiva tipicamente concertativa,

quote dell'interno complesso dei contributi da corrispondere all'INPS, ponendoli a carico del bilancio dello stato.

⁽²⁰⁰⁾ V. Viscomi A., *Profili giuridici del lavoro sommerso*, in DML, 2000, P(379).

⁽²⁰¹⁾ Il lavoratore è libero di aderire o meno al programma di emersione deciso dal datore di lavoro. in caso affermativo deve manifestare al datore di lavoro stesso la sua decisione che comporta l'applicazione nei suoi confronti, sui redditi di lavoro emersi, di un'imposta sostitutiva.

⁽²⁰²⁾ V. Bellavista A., *le politiche statali*, op cit, p(17)

⁽²⁰³⁾ V. Esposito M e Gargiulo U., op cit, p(78).

un sistema di scambi tra aziende , sindacati e autorità pubbliche , ed è finalizzato a raggiungere il progressivo adeguamento delle condizioni economiche e normative dei lavoratori sommersi ai livelli garantiti dalla legge o dalla contrattazione, a livello nazionale e, al contempo, ad assicurare una presenza stabile del sindacato in aree produttive e/o geografiche che sono invece caratterizzate da bassi tassi di sindacalizzazione e dalla conseguente ineffettività sul piano dell'applicazione contrattuale.

In pratica:

1. I sindacati accettano di derogare temporaneamente alle norme fondamentali contenute nei Ccnl, in funzione di una loro maggiore estensione e copertura da realizzarsi in tempi certi e con modalità trasparenti.
2. Le aziende si rendono disponibili a porre fine ai vantaggi di una elusione ed evasione - parziale o completa - delle norme legali e contrattuali, ma a condizione di essere aiutate sotto il profilo fiscale e contributivo.

ii. L'evoluzione dei contratti di riallineamento nella legge italiana:

1. L'origine degli accordi per l'emersione è localistica, essendo stata praticata alla fine degli anni '80 come risoluzione di vertenze aziendali per unità produttive localizzate in provincia di Bari e di Lecce. Nella realtà si è assistito a una lunga maturazione, soprattutto sindacale, che ha portato nel tempo al prevalere di una posizione originariamente minoritaria rispetto all'intransigente difesa dell'omogenea e generalizzata tutela dei lavoratori, che considerava le deroghe contrattuali come elementi di indebolimento della funzione sindacale. Ha finito dunque per prevalere una posizione che privilegia il ritorno alla legalità in aree ad elevata presenza di sommerso, anche se attraverso una graduale accettazione dei livelli retributivi nazionali.

Il primo accordo fu effettuato alla fine del 1988 per il settore del tessile e dell'abbigliamento della provincia di Lecce, fra l'associazione della piccola impresa ed ha favorito una lenta ma progressiva emanazione di norme nazionali finalizzate a

ordinare la materia, fino alle più organiche disposizioni legislative contenute nei provvedimenti a favore dell'occupazione come il pacchetto Treu.

Comunque, l'istituto, che ha un'origine locale, ha visto la prima attuazione legislativa nella legge 7 dicembre 1989 n. 389²⁰⁴ (artt.1, 6 e 7, di conversione del d. l. n. 338\1989), nella quale il legislatore riconosce i cennati benefici-fiscalizzazione degli oneri sociali e sgravi contributivi in favore delle imprese operanti nel Mezzogiorno d'Italia –in favore delle imprese che accettano il programma di riallineamento, disponendo la temporanea sospensione di una delle condizioni necessarie per accedere a tali benefici, vale a dire l'integrale ed immediata applicazione dei contratti collettivi nazionali. Con il successivo intervento legislativo, anch'esso significativamente realizzato in fase di conversione di un decreto – legge (art. 2-bis, legge 3 agosto 1990 n. 210, di conversione del d.l. n. 129 \1990), il riconoscimento di tale sospensione è stato subordinato al rispetto di un procedimento complesso, che si compone di due momenti: la sottoscrizione di un contratto collettivo provinciale di riallineamento e la redazione di un verbale aziendale di recepimento²⁰⁵.

2. Nel quadriennio 1996-1998, poi, il legislatore ritorna più volte sulla materia, con interventi normativi diretti a (tentare di) superare i limiti della normativa all'epoca vigente. Con l'art. 5, legge 28 novembre 1996 n. 608 (di conversione del d.l. n. 510\1996) viene introdotta una sanatoria in tema di omissioni contributive pendenti e delle relative sanzioni, onde evitare che le imprese impegnate in percorsi di emersione fossero destinatarie di rivendicazioni ad opera degli istituti previdenziali creditori della contribuzione omessa. La legge prevede, inoltre, che la retribuzione da considerare quale base di calcolo dei contributi previdenziali e che venga individuata in quella fissata negli accordi di riallineamento, in luogo del parametro retributivo, ovviamente più elevato, previsto dai contratti collettivi nazionali di riferimento.

(²⁰⁴) Infatti la esperienza s'è partita dal d.l.30 dicembre 1988, n.548

(²⁰⁵) [Giovambattista P. Berardino L. De Lorenzo A](#), *Lavoro nero e sommerso, Cesi Multimedia, 2008, p(75).*

Un ulteriore intervento –correttivo” si ha con l’ art. 23 legge 24 giugno 1997 n. 196 (c. d. Pacchetto Treu) che introduce alcune significative novità: in primo luogo, il riallineamento viene esteso a tutti i settori produttivi, compreso quello agricolo; viene inoltre realizzato un vero proprio condono previdenziale, che estende la sanatoria per le pendenze pregresse anche ai provvedimenti esecutivi in corso in qualsiasi ordine o grado, prevedendone la sospensione fino al termine del programma di riallineamento, la cui regolare ottemperanza compara l’automatica estinzione di tutti i reati previsti dalle leggi speciali in materia contributiva²⁰⁶.

3. La legge n. 448 del 23 dicembre 1998 :

Questa legge ritocca ulteriormente le peculiarità del sistema di riallineamento. In particolare, l’art.75, modifica le aree di intervento escludendovi le regioni Abruzzo e Molise ; regolarizza le violazioni delle norme in materia di sicurezza e salute dei lavoratori nei luoghi di lavoro, fissando un termine massimo per l’adeguamento in 12 mesi; prevede inoltre, ai fini della regolarizzazione fiscale contributiva delle posizioni pregresse, la dilazione del pagamento fino a dieci anni e l’esclusione per il datore di lavoro e per lavoratore di qualunque sanzione da parte dell’amministrazione finanziaria²⁰⁷.

Nel precedente paragrafo si è accennato al primo tentativo di far emergere il lavoro irregolare attraverso i contratti di riallineamento. Questa esperienza si è rivelato utile per ampliare e migliorare la lotta al sommerso.

La legge n. 448 del 23 dicembre 1998, in tal senso, ha provveduto a creare degli organi specifici per favorire il processo di emersione.

a. Il Comitato per l’emersione del lavoro non regolare²⁰⁸

⁽²⁰⁶⁾ V. Rusciano M., e Esposito M, op cit, p(68)

⁽²⁰⁷⁾ V. Rusciano M., e Esposito M, op cit, p(68)

⁽²⁰⁸⁾ Il Comitato per l’emersione del lavoro non regolare è composto da dieci membri nominati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Questi vengono designati, rispettivamente, dal Presidente del Consiglio, due dal Ministro del Tesoro, del bilancio e della programmazione economica, uno dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale, dal Ministro delle finanze, dal Ministro per le politiche agricole, dal presidente dell’INPS, dal presidente dell’Istituto nazionale per l’assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL), dal presidente dell’Unione italiana delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura (Unioncamere) e dalla Conferenza unificata (secondo l’art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281)

V. Legge n. 448 del 23 dicembre 1998, art. 78, comma 3.

Con l'art. 78 della suddetta legge, è stato istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, un Comitato per l'emersione del lavoro non regolare con funzioni di analisi e di coordinamento delle iniziative.

–A tal fine il Comitato, che riceve direttive dal Presidente del Consiglio dei ministri cui risponde e riferisce:

- a) Attua tutte le iniziative ritenute utili a conseguire una progressiva emersione del lavoro irregolare, anche attraverso campagne di sensibilizzazione e di informazione tramite i mezzi di comunicazione e nelle scuole;
- b) Valuta periodicamente i risultati degli organismi locali²⁰⁹ di cui al comma 4;
- c) Esamina proposte contrattuali di emersione istruite dalle commissioni locali per la successiva trasmissione al CIPE²¹⁰ per le deliberazioni del caso²¹¹.

b. Le Commissioni regionali e provinciali²¹²

Con il medesimo articolo si istituivano, a livello regionale e provinciale, presso le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, apposite commissioni con compiti: di analisi del lavoro irregolare a livello territoriale, di promozione, di collaborazioni ed intese istituzionali, di assistenza alle imprese, finalizzata in particolare all'accesso al credito agevolato, alla formazione ovvero alla predisposizione di aree attrezzate, che stipulano contratti di riallineamento retributivo anche attraverso la presenza di un apposito tutore.²¹³

Lo scopo delle commissioni è di operare nel contesto territoriale, individuandone le esigenze e le potenzialità, e contemporaneamente, proponendosi da tramite con il Comitato nazionale. Da ciò risulta chiara l'importanza delle Commissioni provinciali e regionali quali anelli di congiunzione tra le unità produttive e gli organi a livello centrale²¹⁴.

⁽²⁰⁹⁾ Le Commissioni regionali e provinciali ed i tutori .

⁽²¹⁰⁾ Comitato Interministeriale per la programmazione economica .

⁽²¹¹⁾ Legge n. 448 del 23 dicembre 1998, art. 78, comma 1.

⁽²¹²⁾ Le Commissioni sono composte da quindici membri: sette, uno dei quali ha funzione di presidente, designati dalle amministrazioni pubbliche aventi competenza in materia, e otto designati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori maggiormente rappresentative sul piano nazionale.

V. Legge n. 448 del 23 dicembre 1998, art. 78, comma 4.

⁽²¹³⁾ Legge n. 448 del 23 dicembre 1998 art. 78, comma 4.

⁽²¹⁴⁾ Gentile M., Trapasso R., (2002), –Il ruolo delle Commissioni per l'emersione: una breve sintesi”, disponibile sul sito www.governo.it, p. 1.

Le Commissioni, inoltre, possono avvalersi di esperti e coordinarsi, per quel che concerne il lavoro irregolare, con le direzioni provinciali del lavoro²¹⁵.

Presso le stesse, al fine di assicurarne il funzionamento, può essere comandato personale della pubblica amministrazione, ivi compresi i ricercatori universitari, restando i relativi oneri a carico delle amministrazioni di provenienza²¹⁶.

c. I tutori per l'emersione

Le Commissioni regionali e provinciali possono, pertanto, affidare l'incarico di stipulare contratti di riallineamento ad un tutore. Tutto ciò previo parere favorevole espresso dal Comitato di emersione che provvede, inoltre, a verificare e valutare periodicamente l'attività svolta dal tutore, segnalandone l'esito alla rispettiva Commissione per l'adozione di eventuali provvedimenti²¹⁷.

Il valore aggiunto del tutore all'interno della Commissione si esplicita nella trasmissione delle informazioni raccolte sul territorio, e, nella successiva comunicazione delle stesse a livello nazionale, attraverso il collegamento esistente con il Comitato²¹⁸.

Il tutore è la parte "mobile" della triade Comitato- commissioni-tutori. Egli, nello specifico, contatta le aziende e le assiste nel processo di emersione utilizzando tutti gli strumenti messi a disposizione dal Governo centrale e da quelli locali. Ha, inoltre, una funzione di studio ed analisi del fenomeno, che realizza, coinvolgendo le Università, gli istituti di ricerca e le associazioni professionali²¹⁹.

4. La legge n. 383 del 18 ottobre 2001

La legge n. 383 del 18 ottobre 2001 (articoli 1, 1-bis, 2 e 3) mira a far emergere del lavoro sommerso, ossia a promuovere la regolarizzazione dei rapporti di lavoro che non rispettano le norme fiscali, previdenziali e assicurative; mira, dunque, a far rientrare nella legalità i datori di lavoro e i lavoratori che ne sono fuori. Oltre che recuperare gettito per l'Esercizio, l'obiettivo è assicurare tutela previdenziale ai

⁽²¹⁵⁾ Legge n. 448 del 23 dicembre 1998, art. 78, comma 4.

⁽²¹⁶⁾ Legge n. 448 del 23 dicembre 1998, art. 79.

⁽²¹⁷⁾ Legge n. 448 del 23 dicembre 1998, art. 79.

⁽²¹⁸⁾ V. Gentile M., Trapasso R., (2002), op. cit., p. 2.

⁽²¹⁹⁾ Gentile M., Trapasso R., (2002), op. cit., p. 2.

lavoratori, nonché promuovere, attraverso il rispetto delle regole, condizioni di corretta concorrenzialità nella competizione economica”²²⁰.

Per raggiungere tali obiettivi la legge prevede delle agevolazioni fiscali e contributive per coloro che emergono, sia per regolarizzare il passato sia per il triennio 2001-2003²²¹.

E' possibile godere delle agevolazioni, presentando, entro il 30 novembre 2001²²², una dichiarazione di emersione. In essa, i datori di lavoro devono indicare, per ogni lavoratore che emerge, il costo del lavoro utilizzato nel 2001 e negli anni precedenti²²³.

I soggetti interessati alla dichiarazione di emersione sono gli imprenditori ed i soggetti titolari di reddito di lavoro autonomo, che per lo svolgimento delle loro attività, hanno impiegato lavoratori non adempiendo, in tutto od in parte, agli obblighi imposti dalla normativa fiscale e contributiva²²⁴.

La dichiarazione di emersione può riguardare qualunque lavoratore irregolare (lavoratori a tempo determinato od indeterminato, lavoratori che hanno un rapporto di subordinazione od una collaborazione coordinata e continuativa)²²⁵.

(²²⁰) CIPE, “Linee guida per il programma straordinario di accertamento finalizzato alla intensificazione dell’azione di contrasto all’economia sommersa e per l’emersione progressiva per i lavoratori subordinati”, Roma, 6 giugno 2002, disponibile presso il sito www.governo.it, p. 4.

(²²¹) Art 1 c. 2 legge 383/2001. “Gli imprenditori che si impegnano nel programma di emersione hanno diritto, fino a concorrenza del triplo del costo del lavoro che hanno fatto emergere con la dichiarazione, all’applicazione sull’incremento stesso di una imposta sostitutiva dell’imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF), e dell’imposta sul reddito delle persone giuridiche (IRPEG), con tassazione separata rispetto al rimanente imponibile, dovuta in ragione di un’aliquota del 10% per il primo periodo d’imposta, del 15% per il secondo periodo d’imposta e del 20% per il terzo periodo d’imposta. L’imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) non è dovuta fino a concorrenza dell’incremento del reddito imponibile dichiarato. Per il secondo ed il terzo periodo d’imposta, nel calcolo dell’incentivo si tiene conto delle eventuali variazioni in diminuzione del costo del lavoro emerso. Sul maggiore imponibile previdenziale relativo ai redditi di lavoro emersi dichiarati, e conseguente alla dichiarazione di emersione, si applica una contribuzione sostitutiva dovuta in ragione di un’aliquota del 7% per il primo periodo, del 9% per il secondo periodo e dell’11% per il terzo periodo e, ai fini dell’assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, si applicano tassi di premio ridotti rispettivamente del 75% per il primo anno, del 70% per il secondo anno e del 65% per il terzo anno”.

(²²²) Questo termine è stato più volte prorogato. Per evidenziare le molteplici modificazioni della legge n. 383, si è preferito presentarla nella sua versione originale, più avanti verranno analizzati i suoi cambiamenti ~~in~~ corsa”.

(²²³) CIPE, (2002), op. cit., p. 4.

(²²⁴) Agenzia delle Entrate, (2001), “Circolare n. 88”, Roma, 11 ottobre 2001, disponibile sul sito www.governo.it, p. 1.

(²²⁵) Agenzia delle Entrate, (2001), op. cit., p. 2.

I vantaggi per i datori di lavoro e per i lavoratori che emergono, consistono nella regolarizzazione per gli anni precedenti (attraverso il versamento di un'imposta sostitutiva), nonché in «sconti» sul pagamento di imposte e contributi per il triennio agevolato 2001-2003²²⁶.

Il sistema ruota intorno alla legge ottobre 2001 n.383 (che ha subito diversi interventi di modifica ad opera dell'art.21, legge 23 novembre 2001 n.409, dell'art. 9, comma 15, legge 28 dicembre 2001 n.448, della legge 23 aprile 2002 n.73, e della legge 22 novembre 2002 n.266)

La normativa riconosce incentivi fiscali e contributivi ai datori di lavoro che effettuino una dichiarazione «spontanea» circa la sussistenza di un rapporto di lavoro irregolare con un proprio dipendente²²⁷.

Dello strumento di emersione che prende corpo nel 2001 vanno segnalate, tra l'altro, due rilevanti profili di novità, rispetto al modello precedente. Innanzitutto, va evidenziato l'ampliamento del campo di applicazione della disciplina, che viene esteso fino a ricomprendere tutto il territorio nazionale²²⁸, mentre i contratti di riallineamento, nella loro ultima formulazione si rivolgevano alle aree di cui all'art.87 del Trattato CE, la normativa della L. n.383/01 si applicava a tutto il territorio nazionale. Inoltre il campo di applicazione, sensibilmente diverso in quanto i soggetti interessati sono gli imprenditori e non tutti i datori di lavoro, sebbene l'art.3 della legge la estendesse anche ai titolari di lavoro autonomo in quanto compatibili²²⁹ poi, l'imprenditore aveva la facoltà, ma non l'obbligo, di sanare le irregolarità fiscali e contributive pregresse, tramite il versamento di un imposta sostitutiva dei vari versamenti fiscali omessi (IVA, IRPEF, IRREG) e previdenziali - assistenziali, calcolato forfettariamente in misura ridotta sul costo del lavoro sommerso utilizzato, che tuttavia dopo la novella della L.n. 409/01, non potere essere inferiore al costo del lavoro di cui ai CCNL di categoria.

In secondo luogo, va sottolineata la scelta del legislatore di non abrogare la precedente disciplina dei contratti di riallineamento e di rimettere alle imprese la facoltà di optare per la nuova disciplina, o, alternativamente, per il sistema del

(²²⁶) Agenzia delle Entrate, (2001), op. cit., p. 2.

(²²⁷) V.Sgroi A., Inadempimenti contributivi, dichiarazione di emersione e condono previdenziale, in RGL 2002, 1, P(709).

(²²⁸) V. Esposito M e Gargiulo U., Il contrasto del lavoro sommerso, ..., op cit, p(78)

(²²⁹) V.Gheido M.R., Casotti A., Lavoro sommerso: incentivi per l'emersione, in ir.prat.lav., 2001, p(2763).

riallineamento; in tal caso, però, purché operanti nei territori meridionali ricompresi nell'ambito operativo degli accordi di gradualità²³⁰.

Il primo atto di tale procedura di emersione è dunque una dichiarazione automatica di emersione, che può essere presentata da parte di imprenditori ovvero lavoratori autonomi che, nell'ambito delle proprie attività, abbiano ~~fatto~~ ricorso a lavoro irregolare, non adempiendo in tutto o in parte agli obblighi previsti dalla normativa vigente in materia fiscale e previdenziale²³¹. In alternativa alla dichiarazione automatica, l'art. 1-bis legge n.383/2001, ha previsto la possibilità di attivare un piano individuale di emersione progressiva²³², da realizzare entro un massimo di diciotto mesi, dilatabili, per comprovate esigenze, fino a ventiquattro mesi²³³.

Successivamente, per la realizzazione di tale procedura, l'art. 1, l.n.266/2002 (che ha convertito il d.l. n.210/2002) ha istituito, nell'ambito delle Direzioni Provinciali del lavoro territorialmente competenti, i CLES, Comitato per il lavoro e l'emersione del sommerso, ai quali va presentato il piano di emersione.

5. **La successiva evoluzione normativa e la disciplina attuale: “La finanziaria per 2007(legge 27 dicembre 2006, n.296)²³⁴”**

Bisogna ora soffermarsi sulla legislazione del 2006: in particolare sulla Finanziaria per 2007, la l.27 dicembre 2006 n.296, la quale - consolidando, in gran parte, una serie di disposizioni già introdotte con il c.d Pacchetto Bersani, ovverosia il d.l.4 luglio 2006 n.223, convertito nella l.4 agosto 2006 n.248- introduce numerose misure ~~per~~ contrastare il lavoro nero e migliorare il livello di sicurezza e salute dei lavoratori nei luoghi di lavoro”

Nella legge finanziaria per il 2007 sono presenti varie novità volte a favorire l'emersione del lavoro sommerso, attraverso la predisposizione di una specifica

(²³⁰) V. Viscomi A., Incentivi all'emersione del lavoro sommerso e tecniche di accesso, in RASS,2002,P(65)

(²³¹) V. Bellavista A., Il Governo Berlusconi e il problema del lavoro sommerso, in Lav,giur.,2001.

(²³²) V. Massi E., la nuova emersione progressiva, in DPL,2003,p(5)

(²³³) V. Esposito M e Gargiulo U., Il contrasto del lavoro sommerso,....., op cit, p(78)

(²³⁴) La legge finanziaria introduce una serie di novità positive a partire dalla valorizzazione dei contenuti insiti nella piattaforma Cgil Cisl e Uil su cui si era avviato il confronto con il governo già nel mese di agosto. Si tratta di misure finalizzate a contrastare il lavoro irregolare e a predisporre strumenti per favorirne l'emersione. Per questo ci pare importante sottolineare le novità .

procedura, Le novità che emergono nella legge 2007 per quanto riguarda i contratti di riallineamento sono:

Il concetto di stabilizzazione dei lavoratori:

La Stabilizzazione , alla quale è legata e da cui dipende la concessione delle agevolazioni di cui si farà cenno, è strettamente conseguente a:

- a) Stipula di appositi contratti di lavoro subordinato;
- b) Sottoscrizione di atti di conciliazione individuale²³⁵ con riguardo ai diritti di natura retributiva e risarcitoria derivanti dalle circostanze di fatto di cui all'istanza di regolarizzazione;
- c) Mantenimento in servizio del lavoratore per un periodo non inferiore a ventiquattro mesi dalla regolarizzazione del rapporto di lavoro, salve le ipotesi di dimissioni o di licenziamento per giusta causa . La questione più significativa attiene alle tipologie di rapporto di lavoro che possono essere legittimamente prese in considerazione ai fini di una effettiva stabilizzazione a seguito di emersione.
- d) Su questo senso, si deve optare per una chiara ammissibilità del contratto di lavoro a termine, in quanto la previsione normativa di cui al comma 1200 (*legge 27 dicembre 2006, n.296*), fa sì che, purché abbiano durata almeno biennale ,i contratti a tempo determinato sono considerati dal legislatore idonei ai dipendenti occupati originariamente ~~in~~ "nero" . Ben diverso, invece, è il caso di altri tipi di contratto, di natura flessibile o formativa, per i quali deve senza dubbio escludersi la praticabilità :

1. **Lavoro intermittente** . Su questo punto è espressamente intervenuta la Direzione generale per l'attività ispettiva con proprio nota n.4081 del 30 marzo2007 , nella quale, sia pure con riferimento alla procedura di stabilizzazione di cui ai commi 1202 e seguenti (rispondendo ad apposito quesito della Direzione provinciale del lavoro di Modena n. 5108 del 30 marzo 2007), si è correttamente sostenuto che la legge n. 296\2006 ha

(²³⁵) Ai sensi degli artt.410-411 c.p.c.

voluto introdurre un sistema atto a garantire , per almeno due anni, ~~un~~“occupazione stabile ai lavoratori”, mentre il contratto di lavoro a chiamata ~~non~~ reca in sé una garanzia ex ante di un impiego duraturo” in quanto il lavoratore potrebbe non essere mai chiamato dal proprio datore di lavoro ;

2. **Apprendistato.** Il lavoratore che viene regolarizzato risulta già pienamente e perfettamente idoneo allo svolgimento delle mansioni nel profilo professionale assegnate nelle forme di una fittizia collaborazione a progetto. Di conseguenza non pare compatibile il contratto di apprendistato (né tanto meno quella professionalizzante) con particolare riferimento ai connessi profili formativi individuali con l’ipotesi della stabilizzazione a seguito di regolarizzazione , con l’ evidente eccezione delle ipotesi nelle quali il lavoratore regolarizzato venga assunto con contratto di apprendistato per il raggiungimento di una qualifica professionale più elevata e con un piano formativo individuale che tenga conto dell’ esperienza comunque maturata nel periodo di lavoro ~~in~~ nero”.
3. **Contratto di inserimento.** Senza dubbio escluso dalle forme contrattuali valide ai fini della regolarizzazione dei lavoratori ~~in~~ nero” e’ il contratto di inserimento , in considerazione del dato normativo in forza del quale tale tipologia contrattuale non può avere una durata superiore a diciotto mesi, a fronte dell’obbligatorietà della durata biennale del contratto del lavoratore regolarizzato. Quanto poi al periodo di prova, sembra coerente una lettura dell’ istituto della regolarizzazione che impedisca al lavoro , considerando piuttosto implicitamente superata al prova stessa , in ragione della durata minima di lavoro regolarizzato . Non sembra idonea ad incidere sulla validità della regolarizzazione la mancata sottoscrizione degli atti individuali di conciliazione , in ragione del dato normativo secondo la richiesta del datore di lavoro che presenta all’inps, deve attivarsi a seguito dell’ accordo sindacale sottoscritto , per —promuovere —e non già per —sottoscrivere” obbligatoriamente gli atti di conciliazione individuale con i singoli lavoratori interessati.

iii. La valutazione dell'idea dei contratti di riallineamento:

Per conoscere bene questo strumento speciale d'emersione del lavoro sommerso si devono passare rassegna le caratteristiche negative e positive dei contratti di riallineamento:

Le caratteristiche positive dei contratti di riallineamento :

- 1) I contratti di riallineamento possono riferire a tutti i settori²³⁶ (industria, artigianato, agricoltura e terziario), cioè l'agevolazione riguarda tutte le imprese e tutti i settori.
- 2) L'obiettivo dei contratti di gradualità è quello di favorire la riemersione delle imprese in nero attraverso uno scambio fra aziende, sindacati e attori pubblici impegnati in un programma comune di graduale fuoriuscita dalla condizione di illegalità. In altri termini, questo strumento mira a favorire la regolarizzazione attraverso delle facilitazioni fiscali, per imprenditori e lavoratori, sia per il passato che per il futuro.
- 3) L'idea di questi strumenti è basata sulla partecipazione delle parti principali nella vita lavorativa, i datori di lavoro, i sindacati, le autorità. Con questo sistema concertato, infatti, ciascuno degli attori sociali ed istituzionali coinvolti, ottimizza le proprie aspettative: i sindacati rinunciano temporaneamente al rispetto delle regole legali e contrattuali, in cambio di una loro graduale applicazione in tempi certi e con modalità predefinite; le imprese sommerse rinunciano ai vantaggi derivanti dalla evasione fiscale e contributiva, in luogo del riconoscimento di incentivi (fiscali e contributivi) all'emersione e di ulteriori benefici connessi. Lo stato, infine, a fronte della contropartita rappresentata dagli incentivi fiscali e contributivi, persegue una serie di obiettivi complementari, quali il recupero della legalità fiscale e contributiva, l'applicazione delle regole legali e contrattuali del lavoro, la salvaguardia dei livelli occupazionali.²³⁷

(²³⁶) Un ulteriore intervento "correttivo" si ha con legge 24 giugno 1997 (pacchetto Treu), che estende il riallineamento a tutti i settori produttivi, ivi compreso quello agricolo.

(²³⁷) V. Rusciano M., e Esposito M., op cit, p(66)

- 4) Il sistema è congegnato sull'uso di una tecnica sanzionatoria di tipo promozionale o d'incoraggiamento e più precisamente sulla cosiddetta sanzione positiva.

Le caratteristiche negative che emergono sono invece :

- 1) Per applicare lo strumento dei contratti di riallineamento ci vogliono tante condizioni importanti che forse non si trovano nella maggioranza dei paesi ed in particolare nei paesi in via sviluppo. Vogliamo dire che l'idea dei contratti di riallineamento non può diventare con facilità un strumento generale dell'emersione del lavoro sommerso in altri paesi.

In questo senso uno dei problemi che contribuisce a spiegare i ritardi nel riallineamento in Italia è quello della scarsa rappresentatività dei sindacati dei lavoratori e degli imprenditori, e dei modelli relazionali presenti tra le organizzazioni territoriali. La presenza dei sindacati e della concertazione tra le parti sociali sono dei presupposti fondamentali per un corretto funzionamento. Il controsenso di questo presupposto, è che una rappresentanza che opera attraverso il modello della concertazione è sicuramente difficile da strutturare.

- 2) I contratti di riallineamento contributivo possono principalmente riguardare le aree "ove il tenore di vita sia enormemente basso, oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione". Questo strumento speciale, in altre parole, vale solo per il sud d'Italia.²³⁸ I contratti di riallineamento, nascono da un dato inconfutabile, e cioè che in alcune aree del paese i contratti collettivi – e più in generale le regole del diritto del lavoro – non vengono applicati e il lavoratore paga il prezzo del proprio stato di inferiorità.

Va poi considerato quanto è accaduto per la legge 18 ottobre 2001 n.383. A differenza della normativa sul riallineamento, nella normativa del 2001 mancava quel limite geografico alla applicazione degli incentivi che aveva determinato

(²³⁸) Lo strumento dei contratti di riallineamento ha trovato applicazione fino all'ottobre del 2001, epoca in cui la Commissione europea (dec.17 ottobre 2000—Aiuto di Stato n.236/A/2000") ha consentito la proroga dello strumento per un anno, sancendone la definitiva cessazione:ad avviso della Commissione, invero, gli incentivi all'emersione sono aiuto di Stato finalizzati al mantenimento dell'occupazione già esistente- e non di nuova occupazione-ponendosi in tale maniera in contrasto con l'art.87 del trattato CE.

V. Esposito M e Gargiulo U, op cit, p(77).

l'approvazione comunitaria della previgente disciplina ricondotta nell'ambito degli interventi a favore delle aree depresse. Come previsto, infatti, la normativa è stata giudicata in contrasto con il principio del divieto di aiuti di stato alle imprese e presumibilmente per tale ragione, oltre che per i modesti risultati, il legislatore ha evitato di ripresentare la norme negli anni successivi²³⁹.

- 3) Non si può dimenticare che il riallineamento non risolve una serie di problemi che hanno generato il sommerso: burocrazia, carenze infrastrutturali, criminalità, insufficiente cultura imprenditoriale, sono tutti fattori che fanno da tappo all'opportunità dell'emersione. Per questo motivo, tanti pensano che l'emersione deve necessariamente essere collocata all'interno di una più ambiziosa politica per lo sviluppo.
- 4) I lavoratori che possono beneficiare di questo strumento diretto sono pochi. Ad esempio non possono usufruire di questo strumento le seguenti categorie;
 - a) I lavoratori indipendenti;
 - b) Le manodopera immigrata irregolare che con le norme sull'immigrazione non può essere sanata;
 - c) I lavoratori che hanno un contratto a tempo determinato;
 - d) I rapporti di lavoro irregolare già cessati. Al riguardo va poi considerato che la dizione letterale del comma 1193 della legge finanzia del 2007 non consente di ritenere preclusa la strada dell'emersione ai datori di lavoro che vogliano regolarizzare i rapporti di lavoro già venuti a cessare precedentemente all'entrata in vigore della l. n. 296/2006. Anzi, proprio l'interpretazione letterale della norma che fa riferimento ai ~~periodi~~ "oggetti di regolarizzazione", che non possono essere ~~anteriori~~ ai cinque anni precedenti alla data di presentazione dell'istanza" spinge per una inclusione nelle ipotesi di possibile regolarizzazione anche quelle dei rapporti di lavoro irregolari già cessati .
- 5) i contratti di riallineamento non riguardano il rapporto di lavoro ma il reddito da lavoro;

⁽²³⁹⁾ V. Mocella M., Gli strumenti normativi per la lotta all'economia sommersa e la tutela del lavoro, in Caporrino V e Granata G (a cura di), modelli di emersione del lavoro sommerso nell'impresa, 2008, p(18).

- 6) Gli strumenti citati non promuovono una riorganizzazione competitiva del territorio, ma si basa sulla convenienza della singola impresa;

iv. La valutazione dell'idea dei contratti dei riallineamenti come esperienza in Italia:

Come si evince, il meccanismo dei contratti di riallineamento è fondamentalmente basati su una sanzione positiva o di tipi promozionale- in pratica identica a quella utilizzata dalla legislazione ordinaria sulla fiscalizzazione e sugli sgravi contributivi e quindi non pare presentare alcun profilo di contrasto con l'art.39 Cost.

Ma gran parte del mondo sindacale sostiene che in questo modo verrebbe distrutta la funzione tradizionale e ormai acquisita dal contratto collettivo nazionale, quale luogo esclusivo di *fissazione dei* minimi salariali, e quindi di condizioni di eguaglianza tra i lavoratori della stessa categoria, creando discriminazioni tra coloro, che svolgono le stesse mansioni, a seconda della zona di residenza²⁴⁰. Sotto il secondo profilo, vi sarebbe l'ostacolo dell'art.36 Cost., che impedirebbe alla stessa autonomia collettiva di variare le tariffe dei contratti collettivi nazionali in funzione delle caratteristiche socio- economiche delle diverse realtà territoriali.

Inoltre ci sono degli autori che pensano che l'esperienza dei contratti collettivi si è fallita o meglio non abbia prodotto gli effetti desiderati. Per esempio, per le imprese totalmente in nero questa procedura di emersione è risultata inadeguata perché comportava comunque troppi costi e troppi rischi, nonostante la previsione di una sanatoria estesa anche ai periodi pregressi che avrebbe dovuto fungere da incentivo soprattutto per le imprese in nero. Ma tale incentivo non è risultato efficace in ragione del fatto che nella sanatoria non rientravano, né sarebbero potuto rientrare, i giudizi promossi dai lavoratori al fine del riconoscimento della parità di trattamento; quindi l'adesione al riallineamento costituiva, per il lavoratore in nero che promuoveva un giudizio contro il datore, un formidabile strumento probatorio dell'esistenza di un rapporto di lavoro irregolare. I numeri sui contratti di

(²⁴⁰) V. Bellavista A., Il lavoro sommerso....,op cit, p(190)

riallineamento fanno chiaramente capire che questa politica di emersione è risultata assolutamente inefficace²⁴¹.

In realtà, i contratti di riallineamento non sono stati varati con un assetto definitivo²⁴², bensì sono stati modificati *in itinere* per eliminare difetti o rispondere a richieste provenienti dai settori interessati. E tutto ciò ha contribuito ad accrescere la diffidenza dei destinatari e non ne ha incentivato l'adesione. Aspetto negativo che è stato enfatizzato dalle proroghe all'adesione delle relative sanatorie²⁴³.

2.2.2 Il regime sanzionatorio

Contestualmente alla previsione di ipotesi di emersione individuale concordata, il legislatore ha provveduto ad inasprire in maniera significativa il regime sanzionatorio per coloro che continuano ad operare nell'illegalità: l'art. 3, comma 3, L. 73/2002 (di conversione del D.L. n. 12/2002), dispone infatti che «ferma restando l'applicazione delle sanzioni previste, l'impiego di lavoratori dipendenti non risultanti dalle scritture o altra documentazione obbligatoria, è altresì punito con la sanzione amministrativa dal 200% al 400% dell'importo, per ciascun lavoratore irregolare, del costo del lavoro calcolato sulla base dei vigenti contratti nazionali, per il periodo compreso tra l'inizio dell'anno e la data di constatazione della violazione». Sempre nell'ambito di questo genere di normativa, va segnalata la riforma dei servizi ispettivi, realizzata con il decreto legislativo n. 124 del 2004, il quale ha attuato la norma dell'art. 8 della legge delega n. 30 del 2003, che stabilisce la necessità del riassetto della disciplina vigente sulle ispezioni in materia di

(²⁴¹) I dati ufficiali, a dicembre 2000 risultano riemersi grazie ai contratti di riallineamento circa 210.000 lavoratori. Nel settore manifatturiero (Industria e Artigianato) sono stati 120 accordi che hanno interessato oltre 1.300 imprese per l'emersione di circa 10.000 lavoratori quasi tutti appartenenti al settore Tessile- Abbigliamento – Calzaturiero, il c.d. Tac in tema di riallineamento ha svolto un ruolo determinato non solo con una partecipazione consiste da un punto di vista statistico, ma anche con il notevole impulso dato alla stipulazione degli accordi di gradualità. Nel settore dei servizi, invece, sono stati stipulati 53 accordi ai quali hanno aderito 540 imprese, che hanno coinvolto meno di 3.000 lavoratori. In questo macro settore produttivo attualmente è da attribuire la gran parte delle prestazioni irregolari.

(²⁴²) Da ultimo, l'art. 7, comma 3, del decreto legge n. 248/2007 afferma che «Il Comitato per l'emersione del lavoro non regolare, di cui all'articolo 78 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, e successive modificazioni, svolge la sua attività fino al 31 gennaio 2008» e aggiunge che «dopo tale termine le funzioni e le attività del medesimo Comitato, con le relative risorse finanziarie, sono trasferite alla Cabina di regia nazionale....»

(²⁴³) V. Treu T, Conclusioni, in V. Pinto (a cura di), Le politiche..... op cit, p(146)

previdenza sociale e di lavoro e la definizione di un quadro regolativo finalizzato alla prevenzione delle controversie individuali di lavoro in sede conciliativa, ispirato a criteri di equità ed efficienza²⁴⁴.

La riorganizzazione del sistema ispettivo in materia previdenziale e lavorativa appare essere l'urgenza posta dal legislatore delegante del 2003.

Gli obiettivi della norma delegante sono due. In primo luogo si pone la necessità di sistemare la disciplina vigente sulle ispezioni in materia di previdenza sociale e di lavoro e , in secondo luogo, vi è la definizione di un sistema normativo di prevenzione in sede conciliativa delle controversie individuali di lavoro.

Tale urgenza determina la natura del coordinamento amministrativo posto a servizio della realizzazione di tali obiettivi. Il legislatore del 2006 interviene su tale coordinamento per rendere più efficace l'azione di contrasto al sommerso.

La novità nella legge italiana: la legge finanziaria per il 2007 ha rinvigorito il sistema negativo che è finalizzato alla dissuasione di comportamenti non conformi alle norme²⁴⁵.

- a. La comunicazione dell'assunzione: il primo riguarda il gruppo di norme che attiene alla registrazione degli eventi che riguardano la storia contrattuale e previdenziale del lavoratore.

In realtà, una tecnica per limitare la costituzione di rapporti di lavoro irregolari può consistere nel predisporre un rigido meccanismo informativo, imperniato sull'esistenza di specifici obblighi in capo al datore. Sotto questo profilo è significativo che, in Italia, la liberalizzazione delle assunzioni è stata accompagnata dall'istituzione di un meccanismo del genere.

Comunque, il punto centrale della presente trattazione, in tema di comunicazione è la rigorosa regola del giorno antecedente, definita in un primo momento esclusivamente per il settore edile, e che è stata estesa poi mediante il comma 1180 dell'art. 1 della legge finanziaria per il 2007, a tutti i datori di lavoro, pubblici o privati, a prescindere dal tipo contrattuale posto in essere dalle parti, sino a

(²⁴⁴) V. Faioli M., Il lavoro prestato, op cit, p(254)

(²⁴⁵) V. Faioli M., Il lavoro prestato, op cit , p(195)

ricomprensione i periodi di tirocinio e stage(–tirocini di formazione di orientamento ed ogni altro di esperienza lavorativa ad essi assimilata’’) ²⁴⁶.

Corollari di tale nuova impostazione delle comunicazioni relative alle assunzioni, sono la sanzione relativa all’omessa istituzione e esibizione dei libri di matricola e di paga(comma 1178 dell’art. 1 della legge finanziaria per il 2007), nonché la sanzione connessa all’impiego non risultante dalle scritture obbligatorie di cui all’art.36-bis della legge n.248 del 2006, la cui applicazione determina la sospensione dei lavori relativi al cantiere edile.

È percepibile l’accentuazione e il rinvigorimento sanzionatorio dissuasivo nella logica che ha promosso l’introduzione di tali sanzioni.

La sanzione di cui al comma 1178 dell’art. 1 della legge finanziaria per il 2007 opera un forte rinvigorimento della fattispecie relativa alla omessa istituzione ed esibizione dei libri di matricola e di paga. La sanzione amministrativa, che non può superare euro 12.000 e non può essere inferiore a euro 4.000, è riferita ad ipotesi di materiale impossibilità da reperire e mostrare tali libri nella sede in cui insegue il lavoro ²⁴⁷.

A fronte dell’applicazione di tale sanzione, l’ispettore non deve procedere alla diffida di cui all’art. 13 del decreto legislativo n.124 del 2004 ²⁴⁸.

Infatti, è fin troppo noto che gran parte degli infortuni sul lavoro coinvolge lavoratori sommersi e che il vecchio sistema favoriva la sommersione, poiché basato sulla possibilità di comunicare l’assunzione entro una certa data dall’instaurazione del rapporto. In questo modo, il datore di lavoro poteva nascondere ad *libitum*

(²⁴⁶) L’art. 9-bis, secondo comma del decreto legge n.510 del 1996 convertito legge n.608 del 1996, il quale disponeva l’obbligo per il datore di lavoro di adempiere alla comunicazione dell’assunzione nei confronti dei servizi pubblici per l’impiego nel termine di 5 giorni dall’assunzione. Tale comunicazione doveva contenere il nominativo del lavoratore, la data dell’assunzione, la tipologia contrattuale, la qualifica e il trattamento economico- normativo.

Invece,per quanto riguarda il settore edile,non si può non evidenziare che il decreto legislativo n.251 del 2004, che modificò in parte il decreto legislativo n.276 del 2003,stabilì che in caso di assunzione il datore di lavoro è obbligato alla comunicazione nel giorno antecedente alla data di instaurazione del rapporto di lavoro(art.86,comma 10-bis del decreto n.276 del 2003)

(²⁴⁷) V. Basenghi F., Alcuni cenni sulle misure di emersione e stabilizzazione del lavoro, in Dossier ADAPT,2007, p(258).

(²⁴⁸) La diffida, che è un atto dovuto dell’ispettore(si vede la circolare ministeriale n.24 del 2004) , ove vi siano i presupposti oggettivi stabiliti dalla norma permette, a seguito dell’ottemperamento da parte del trasgressore degli obblighi indicati, una riduzione della sanzione e l’estinzione del procedimento sanzionatorio.

l'irregolarità della posizione del lavoratore, facendola emergere solo al momento di un infortunio sul lavoro, e sostenendo che il relativo rapporto si fosse instaurato da pochi giorni e che quindi non vi fosse stata alcuna violazione dell'obbligo di comunicazione²⁴⁹.

- b. L'istituzione degli indici di congruità²⁵⁰: Proponiamo di generalizzare un nuovo strumento di lettura e di verifica delle reali prestazioni in essere all'interno delle imprese. Al riguardo si propone l'istituzione per i principali settori ed opere, attraverso l'apporto delle parti sociali, di Indici di congruità, relativi al rapporto tra quantità/qualità della prestazione (diretta o in appalto) e quantità delle ore lavorate e del numero di lavoratori. Il rispetto di tali Indici dovrebbe essere la principale condizione per: orientare gli interventi ispettivi delle diverse istituzioni; accedere a gare di appalto, concessioni, ecc.; definire la genuinità dell'appalto stesso (e relativa revoca); godere di qualsivoglia beneficio economico e normativo. Vanno inoltre aggiunti una serie di protocolli o accordi stipulati localmente specificamente riferiti al tema della vigilanza integrata fra organi della Pubblica Amministrazione.²⁵¹

(²⁴⁹) V. Bellavista A., Le politiche statali di emersione, op cit, (46)

(²⁵⁰) Gli indici di congruità sono previsti dai commi 1173 e 1174 della legge finanziaria 2007 e dalla legge Regione Puglia 26 ottobre 2006, n. 28. L'aspirazione è evidentemente comune; del resto la proposta dell'istituzione di questi indici è contenuta nella piattaforma Cgil-Cisl e Uil del 18 luglio 2006.

Sono comuni anche i criteri di definizione di questi indici. Per legge statale l'indice è dato dal "rapporto tra la qualità dei beni prodotti e dei servizi offerti e la quantità delle ore di lavoro necessarie" per la legge regionale, dal "rapporto tra la quantità e la qualità dei beni e dei servizi offerti dai datori di lavoro.....e la quantità delle ore lavorate" (art. 2, comma 3)

In quest'ambito Garogalo pensa che la norma regionale è certamente più precisa, riferendosi alla quantità oltre che alla qualità: il fabbisogno di manodopera è, infatti, una variabile dipendente tanto dell'uno quanto dell'altro elemento. Ciò non toglie che l'imprecisione nella legge nazionale appare priva di conseguenza sul piano ermeneutico ed applicativo; ed infatti il riferimento alla "qualità dei beni prodotti" sta ad indicare che l'indice di congruità, che consiste nel fabbisogno presunto di manodopera per unità di prodotto, dovrà essere individuato in modo differenziato per tipo di produzione. ciò significa il rispetto dell'indice di congruità della singola impresa sarà verificato dal rapporto tra le ore lavoro dichiarate e la quantità di produzione così calcolando la quantità di lavoro dichiarato per unità di prodotto nella singola impresa; si confronterà poi il quoziente così ottenuto con l'indice prefissato - variabili secondo la tipologia di produzione, e cioè la qualità della stessa -, con un procedimento non diverso da quanto ricavabile dalla legge regionale pugliese.

V. Garogalo M., Le iniziative regionali in materia di lavoro sommerso. Gli indici di congruità, in le politiche pubbliche (a cura di) Pinto, op cit, p(66)

(²⁵¹) 18 Protocollo d'intesa per il coordinamento delle azioni di contrasto all'economia e al lavoro sommerso nella regione Puglia e Protocollo d'intesa tra la Commissione Regionale per l'emersione del lavoro non regolare dalla Calabria e le parti preposte alla vigilanza e al controllo, disponibili sul sito www.emersionelavorononregolare.it/protocolli.

- c. Le misure di controllo sono state intensificate (ossia aumentate), specialmente nel settore edile e dei servizi, e sono state eseguite dalla ~~polizia~~ e dalle autorità del mercato del lavoro. Questi controlli hanno riguardato principalmente i luoghi in cui vi è alta densità di costruzioni, e l'interno settore dei servizi. Per esempio la polizia doganale è stata utilizzata per incrementare i controlli sull'economia sommersa ed è stata formata ed educata anche alla lotta contro il lavoro illegale. È stata inoltre introdotta l'assunzione di investigatori privati per ~~catturare~~ i lavoratori in nero; sono stati creati particolari gruppi di investigatori. Per quanto riguarda le sanzioni, sono aumentate le pene: più alte sanzioni pecuniarie o la carcerazione fino a 5 anni per i datori di lavoro che assumono lavoratori in nero.
- d. Il legislatore del 2006 interviene sul coordinamento per rendere più efficace l'azione di contrasto al lavoro sommerso. È significativo rimarcare che il coordinamento si articola anche in base alla natura del sommerso²⁵². Comunque, vi è una Commissione centrale di coordinamento dell'attività di vigilanza che opera quale sede permanente di elaborazione di orientamento, linee e priorità dell'azione ispettiva²⁵³.

È stato inoltre introdotto il comma 1-bis della legge n.248 del 2007 sub legge n.31 del 2008, il quale dispone che la verifica della Commissione deve essere effettuata sulla base di rapporti annuali, presentati entro il 30 novembre di ogni anno, al ministro del lavoro. Mediante tale rapporto si verificherà la congruità dell'attività di vigilanza e si proporranno indirizzi, priorità e strategie ispettive. Viene altresì instaurata una relazione con il casellario centrale delle posizioni previdenziali di cui al comma 23 dell'art.1 della legge n.243 del 2004.

Pertanto, la vigilanza è fondata sull'obiettivo del contrasto al sommerso mediante la realizzazione di un più efficace coordinamento amministrativo.

Vi è un meccanismo che si riverbera in modo simile sia a livello regionale che a livello provinciale. La direzione regionale del lavoro coordina l'attività di vigilanza. Tuttavia, in caso di coordinamento di azione di contrasto al lavoro irregolare viene

(²⁵²) V. Faioli M., *il lavoro prestato ...*, op cit, p(255)

(²⁵³) Precedentemente alla novella la norma stabiliva, invece, che il ministero del lavoro sulla base di una valutazione di opportunità convocava tale commissione centrale. Comunque, le funzioni e le attività di tale comitato, con le relative risorse finanziarie, sono trasferite alla Cabina di regia nazionale di coordinamento di cui all'articolo 1, comma 1156, lettera a), della legge finanziaria per il 2007.

convocata la Commissione regionale di coordinamento dell'attività di vigilanza. In caso di livello provinciale, la direzione provinciale del lavoro coordina l'attività di vigilanza sul territorio della provincia ed coadiuvata dai CLES in caso di coordinamento di azione di contrasto del lavoro irregolare. In entrambi i casi, quando vi sono profili di lavoro illegale, sia la Commissione regionale che il CLES, possono invitare il Comandante regionale (o in caso di coordinamento provinciale, il Comandante provinciale) dei Carabinieri e i Dirigenti (o in caso di provincia, il Questore) della Polizia. Gli enti previdenziali mantengono un ruolo consultivo (art. 4, primo comma, e art. 5, primo comma del decreto legislativo n. 124 del 2004) della Direzione regionale e di quella provinciale del lavoro rispetto al coordinamento delle funzioni ispettive in materia di rapporti di lavoro e di legislazione sociale.

Gli ispettori debbono dunque vigilare «sull'esecuzione di tutte le leggi in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali».

- e. Non si può dimenticare un aspetto importante riguardo alla sanzione nella legge italiana. In realtà l'art.3, commi 3, 4, e 5 della legge n. 73 del 2002, prima della novella del 2006, stabiliva che «Ferma restando l'applicazione delle sanzioni previste, l'impiego di lavoratori dipendenti non risultanti dalle scritture o altra documentazione obbligatorie, è altresì punito con la sanzione amministrativa dal 200 al 400 per cento dell'importo, per ciascun lavoratore irregolare, del costo del lavoro calcolato sulla base dei vigenti contratti collettivi nazionali, per il periodo compreso tra l'inizio dell'anno e la data di constatazione della violazione».

Alla constatazione della violazione procedono gli organi preposti ai controlli in materia fiscale, contributiva e del lavoro. Competente alla irrogazione della sanzione amministrativa di cui al comma 3 è l'Agenzia delle entrate.

Si applicano le disposizioni del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n.472 e successive modificazioni, ad eccezione del comma 2 dell'articolo 16».

La Corte Cost. «l'illegittimità costituzionale dell'art.3, comma 3, del decreto-legge 22 febbraio 2002, n.12 (Disposizioni urgenti per il completamento delle operazioni di emersione di attività detenute all'estero e di lavoro irregolare), convertito in legge dall'art.1 della legge 23 aprile 2002, n.73, nella parte in cui non ammette la possibilità di provare che il rapporto di lavoro irregolare, ha avuto inizio successivamente al primo gennaio dell'anno in cui è stata constatata la violazione».

Di recente è stato definitivamente approvato dalla Camera, il 19 ottobre 2010, il **disegno di legge collegato sul lavoro**. Il provvedimento reca **deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi**, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro. Per quanto riguarda la novità in materia di sanzioni relative all'impiego di lavoro irregolare. La novella(**articolo 4**) si riferisce all'impiego, da parte di datori privati, di lavoratori subordinati senza preventiva comunicazione dell'instaurazione del rapporto di lavoro, anziché all'impiego di lavoratori non risultanti dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria. Le nuove norme non si applicano nel caso di lavoro domestico. Negli altri casi di lavoro "sommerso", oltre alle sanzioni previste, si applica anche una sanzione amministrativa fino a 12mila euro per ciascun lavoratore irregolare, maggiorata di 150 euro per ciascuna giornata di lavoro effettivo. L'importo della sanzione è fino a 8mila euro per ciascun lavoratore irregolare, maggiorato di 30 euro per ciascuna giornata di lavoro irregolare, nel caso in cui il lavoratore risulti regolarmente occupato per un periodo lavorativo successivo. L'importo delle sanzioni civili connesse all'evasione dei contributi e dei premi riferiti a ciascun lavoratore irregolare di cui ai periodi precedenti è aumentato del 50 per cento. Tutte queste sanzioni non trovano applicazione qualora, dagli adempimenti di carattere contributivo precedentemente assolti, si evidenzi comunque la volontà di non occultare il rapporto, anche se trattasi di differente qualificazione. Si prevede, infine, che nel settore turistico il datore di lavoro che non sia in possesso di uno o più dati anagrafici inerenti al lavoratore può integrare la comunicazione entro il terzo giorno successivo a quello dell'instaurazione del rapporto di lavoro, purché dalla comunicazione preventiva risultino in maniera inequivocabile la tipologia contrattuale e l'identificazione del prestatore di lavoro.

- f. Altro profilo significativo è costituito dal potenziamento delle risorse di personale destinato all'attività di vigilanza, poiché è nota la scarsità delle medesime. Al riguardo vanno menzionati i commi 544, e 571-2003. In particolare, il comma 544 esordisce affermando che ~~al~~ fine di fronteggiare le esigenze scaturenti dai nuovi compiti recati dalla presente legge, con particolare riferimento alle politiche di

contrasto del lavoro sommerso e di prevenzione degli incidenti sul lavoro e del fenomeno delle morti bianche, il ministero del lavoro e della previdenza sociale è autorizzato, ad immettere in servizio un determinato contingente di ispettori del lavoro.

- g. Vi è una Commissione centrale di coordinamento dell'attività di vigilanza che opera quale sede permanente di elaborazione di orientamento, linee e priorità dell'azione ispettiva²⁵⁴.

Mediante l'art. 7 del decreto legge n.248 del 2007 sub legge n.31 del 2008 si è stabilito, all'interno di tale logica, che il comitato per l'emersione del lavoro non regolare, di cui all'articolo 78 della legge n.448 del 1998, svolge la sua attività fino al 31 gennaio 2008. Le funzioni e le attività di tale comitato, con le relative risorse finanziarie, sono trasferite alla Cabina di regia nazionale di coordinamento di cui all'articolo 1, comma 1156, lettera a), della legge finanziaria per 2007.

- h. L'esclusione della sanzione (il caso dell'interpello), L'istituto dell'interpello è stato introdotto nell'ordinamento giurislavoristico mediante l'art. 9 del decreto legislativo n.124 del 2004. Il nuovo regime dell'interpello che è stato definito dall'art.2, comma 113, della legge n.286 del 2006(c.d.collegato fiscale).

Innanzitutto il profilo oggettivo resta pressoché immutato. Si tratta di quesiti generali che riguardano l'applicazione di norme di competenza del Ministero del lavoro e della previdenza sociale. Indirettamente ciò significa inquadrare tale competenza ministeriale nell'ambito dell'applicazione, intesa quale vigilanza alle materie definite dell'art. 1 del decreto legislativo n.124 del 2004²⁵⁵.

La novità sono due:

- 1) I profili soggettivi. Per i profili soggettivi la norma riformata stabilisce che i titolari del diritto di interpello sono, oltre alle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale e il consiglio nazionale degli ordini professionali, anche gli organismi associativi a rilevanza nazionale degli enti territoriali e degli enti pubblici nazionali. Tale titolarità dovrebbe avere una capacità di maggiore selezione dei soggetti legittimati rispetto alle indicazioni che l'art. 9

(²⁵⁴) Precedentemente alla novella al norma stabiliva, invece, che il ministro del lavoro sulla base di una valutazione di opportunità convocava tale commissione centrale.

(²⁵⁵) V. Comelli A., La disciplina del diritto di interpello: dall'art.21 della l. n. 413/1991 allo statuto dei diritti del contribuente, in Diritto e pratica tributaria, 2001, 4, p(605), Lupi R e Tomassini A., Ancora sugli interpelli fiscali e il requisito della preventività, in Dialoghi di diritto tributario, 2007, p(94)

proponeva prima della riforma(associazioni di categoria, ordini professionali ed enti pubblici).

Si limita, infatti, il diritto di interpello mediante il criterio della rappresentatività per le organizzazioni sindacali, mediante la unitaria rappresentanza che gli organismi associativi a rilevanza nazionale dovrebbero garantire per gli enti pubblici, e, da ultimo, mediante i consigli nazionali degli ordini professionali²⁵⁶.

- 2) Gli effetti della risposta al quesito. Il tema degli effetti resta, però da affrontare sotto l'angolo visuale delle riflessioni sulla modulazione favorevole delle sanzioni.

Il comma 2 dell' art. 9 riformato stabilisce che , —L'adeguamento alle indicazioni fornite nelle risposte ai quesiti di cui al comma 1 esclude l'applicazione delle relative sanzioni penali, amministrative e civili”

Si intende superare, mediante tale formulazione, l'aspetto consulenziale e di promozione all'adempimento che aveva caratterizzato l'istituto dell'interpello rispetto alla materia giuslavoristica.

Vi sono tuttavia delle differenze. L'interpello di carattere fiscale invalida accertamenti e sanzioni derivanti da inadempimenti del singolo contribuente. L'interpello di carattere giuslavorista esclude la sanzione sulla base di adeguamenti del singolo rispetto a quesiti generici²⁵⁷.

Va infine evidenziato che l'inasprimento della normativa in materia di sicurezza sul lavoro, che oggi consente la sospensione dell'intera attività imprenditoriale in caso di impiego di personale non risultante da scritture o da documentazione obbligatoria o per grave violazioni della disciplina in materia della salute e sicurezza sul lavoro (art.5L. n.123/07), costituisce un importante strumento di contrasto al lavoro sommerso²⁵⁸.

2.2.3 La politica di emersione dei lavoratori clandestini²⁵⁹.

(²⁵⁶) V. Faioli M., Il lavoro prestato....,op cit, p(216)

(²⁵⁷) V. Faioli M., Il lavoro prestato....,op cit, p(217)

(²⁵⁸)V. Del Torto A., Lavoro nero:sospensione dell'attività imprenditoriale, in Dir.prat.lav.,2007, P(356).

(²⁵⁹) Le statistiche internazionali,nazionali,testimoniano come negli ultimi anni i flussi migratori diretti in Italia siano cresciuti significativamente l'Italia si è scoperta paese d'immigrazione e, pur non avendo ancora raggiunto livelli assimilabili a quelli raggiunti da altri paesi europei(come Francia

La normativa sull'ingresso e sulla residenza in Italia dei cittadini extracomunitari:

Poiché una larga parte del lavoro sommerso deriva dall'immigrazione, tra le misure aggiuntive dirette ai datori di lavoro e ai lavoratori, va sottolineata la normativa sull'ingresso e sulla residenza in Italia dei cittadini extracomunitari.

Una sintetica rassegna dei contenuti normativi e degli attori coinvolti nei vari processi di regolarizzazione e di sanatoria succedutisi in Italia consente di cogliere alcuni elementi fondanti delle politiche di emersione delle situazioni di irregolarità migratoria realizzate nel paese²⁶⁰.

Il primo provvedimento, adottato al fine di normalizzare la presenza straniera, è costituito dalla legge **n.943 del 1986**, attraverso la quale si proponeva di legalizzare la posizione dei cittadini non comunitari presenti sul territorio nazionale italiano prima del 27 gennaio 1987, giorno di entrata in vigore della nuova normativa.²⁶¹ Le disposizioni contenute nel testo di legge in questione prevedevano l'obbligo

e Germania), si osserva un notevole aumento dell'incidenza degli immigrati sulla popolazione residente. Queste dinamiche hanno posto la questione dell'immigrazione al centro del dibattito politico e hanno contribuito a mettere in luce i rischi, ma anche gli indubbi vantaggi, che riguardano il sistema economico e sociale. Tra le varie questioni, quella che è stata posta con maggiore urgenza tocca da vicino il legame tra occupazione locale e straniera e tra quest'ultima ed economia sommersa. Comunque per maggiori approfondimenti sull'immigrati clandestini in Italia si vede:

Association Marocaine d'Etudes et de Recherches sur les Migrations, *La migration clandestine. Enjeux et perspectives*, Al Karama, Rabat, 2000. Barbagli M. - Colombo A. - Sciortino G., *I sommersi e i sanati. Le regolarizzazioni degli immigrati in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2004. Barrucci T. - Liberti S., *Lo stivale meticcio. L'immigrazione in Italia oggi*, Carocci, Roma 2004. Basso P. - Perocco F., *Gli immigrati in Europa*, Franco Angeli, Milano, 2003. Caponio T. - Colombo A., *Stranieri in Italia. Migrazioni globali, integrazioni locali*, Il Mulino, Bologna, 2005. Caritas/Migrantes, *Dossier Statistico Immigrazione*, edizioni annuali dal 2004 al 2005, IDOS, Roma.

(²⁶⁰) V. Cangiano A., Strozza S., *Le procedure straordinarie di regolarizzazione: regole e risultati delle diverse tornate*, in Strozza S., Zucchetti E., (a cura di), *Il Mezzogiorno dopo la grande regolarizzazione. Vecchi e nuovi volti della presenza migratoria*, volume secondo, Franco Angeli, Milano, 2006, p(66).

(²⁶¹) La prima regolarizzazione vera risale agli inizi degli anni '80 e viene disposta a livello amministrativo con circolari del Ministero del Lavoro del 2 marzo e 9 settembre 1982. In attesa dell'approvazione della prima legge sugli stranieri (che sembra imminente e che invece arriverà solo alla fine del 1986) il Ministro del Lavoro blocca le nuove assunzioni di stranieri (ad eccezione di alcune categorie di cittadini provenienti da alcuni Paesi) e impartisce disposizioni per regolarizzare le situazioni di fatto di persone che si sono inserite senza permesso o il cui permesso risulta scaduto, a queste condizioni: ingresso in Italia entro la fine del 1980, disponibilità di un datore di lavoro ad assumerli, dimostrazione di aver svolto un'attività lavorativa continua dal momento dell'ingresso, attestazione di non aver trascorso fuori d'Italia periodi superiori a due mesi e deposito da parte del datore di lavoro del biglietto aereo per il ritorno del lavoratore nel Paese di origine.

Queste disposizioni rimangono valide fino all'entrata in vigore della legge 943/1986 e, tuttavia, conseguono effetti limitati (poche migliaia di posizioni) per lo strumento improprio utilizzato (una circolare al posto della legge, che non prevede il ricorso in caso di diniego), per la scarsa pubblicizzazione, per il mancato coinvolgimento delle strutture di tutela, per i comportamenti diffusi delle amministrazioni e anche perché non regolarizzano la posizione contributiva dei datori di lavoro, escludendo le sanzioni.

congiunto, da parte del datore di lavoro e del lavoratore straniero coinvolti nel rapporto di occupazione sommersa, di presentare domanda di regolarizzazione presso gli Uffici provinciali del lavoro. Agli immigrati che, alla scadenza prevista per la presentazione delle domande, fossero risultati disoccupati veniva comunque concessa l'opportunità di ottenere un permesso di soggiorno per l'iscrizione a liste di collocamento appositamente redatte. Tale procedura si concluse con la regolarizzazione di circa 105 mila persone, delle quali oltre la metà disoccupati o non in grado di documentare la propria condizione di lavoro dipendente²⁶².

Il successivo procedimento di emersione, disposto con la legge **n.39 del 1990**, la cosiddetta legge Martelli, era rivolto a tutti i cittadini stranieri presenti in Italia alla data del 31 dicembre 1989. In questo caso l'esistenza documentata di un rapporto di lavoro non costituiva il requisito necessario per regolarizzare la propria posizione: il provvedimento si proponeva, infatti, di riconoscere e normalizzare la crescente presenza straniera sul territorio italiano al di là della condizione lavorativa. Il risultato fu che accedettero ai canali della legalità circa 222 mila stranieri, tra i quali molte donne giunte in Italia probabilmente a seguito di un ricongiungimento familiare²⁶³.

Con l'approvazione del decreto legge n.489 del 1995- che interessò 246 mila immigrati- si riaffermava lo stretto nesso intercorrente tra status giuridico e condizione occupazionale: l'esistenza di un rapporto di lavoro subordinato tornava infatti a essere il perno al quale il legislatore legava la possibile regolarizzazione. Tra i potenziali beneficiari del provvedimento si annoveravano i disoccupati in

(²⁶²) La scadenza per la presentazione delle domande, fissata inizialmente al 27 aprile 1987, conosce tre successive proroghe per effetto dei decreti legge del 1987 (n. 154 del 27 aprile, n. 242 del 27 giugno e n. 353 del 28 agosto). Quindi il termine, scaduto al 31 dicembre 1987, viene riaperto e prorogato al 30 settembre 1998 per effetto della legge 28 marzo 1988, n.81.

(²⁶³) V. Cesare V e Condini E, *Il Mezzogiorno dopo la grande regolarizzazione. L'esperienza italiana nel contesto internazionale*, volume primo, FrncoAngela, 2006, p(20).

Solo il 4% di quanti richiedono la regolarizzazione può dimostrare di avere un rapporto di lavoro in atto: chi non ha ancora un posto di lavoro è però autorizzato a trovarlo non solo nel settore del lavoro dipendente ma anche in quello autonomo e nelle cooperative (e questa costituisce una rilevante innovazione) ed ha due anni di tempo a disposizione: dopo tale termine, il permesso non viene più rinnovato a chi non ha il lavoro. Si è ipotizzato che nel 1990 un certo numero di mogli di immigrati si sia regolarizzato per lavoro, non essendo prevista la regolarizzazione per motivi familiari.

L'Africa è il continente che più si avvantaggia del provvedimento, giungendo a superare la metà dei regolarizzati, mentre la presenza degli immigrati dell'Europa dell'Est inizia a farsi sentire.

Vedi: Emn European Migration Network, *immigrazione irregolare in Italia*, a cura di IDOS - Punto Nazionale di Contatto dell'EMN in collaborazione con il Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes e con il supporto del Ministero dell'Interno, 2005, p(11).

grado di documentare una precedente esperienza lavorativa, mentre venivano esclusi i lavoratori autonomi, per i quali non erano previsti percorsi di regolarizzazione²⁶⁴.

Il successivo decreto del presidente del Consiglio dei Ministri, emanato il **16 ottobre 1998**, che si accompagnava alla riforma della normativa in tema di immigrazione introdotta con la legge n. 40 del 1998, la c.d. Turco - Napolitano, portò alla regolarizzazione del soggiorno di circa 215 mila cittadini non comunitari. Nonostante l'obiettivo iniziale dichiarato fosse quello di regolarizzare la posizione di un numero contenuto di lavoratori stranieri giunti in Italia al di fuori dell'appena introdotto sistema delle quote di ingresso, anche tale procedimento di fatto promuove l'integrazione generalizzata degli stranieri irregolarmente presenti in

(²⁶⁴) V. Anastasia B., Bragato S., Rasea M., Dopo la grande regolarizzazione del 2002, percorsi lavorativi degli immigrati e impatto sul mercato del lavoro, in Barbagli M., Colombo A., Sciortino G. (a cura di), op cit, p(132).

Il provvedimento di regolarizzazione viene introdotto dal decreto legge 18 novembre 1995 n. 489, riproposto a più riprese e non convertito in legge dal Parlamento; tuttavia la legge 617 del 9 dicembre 1996 conferisce efficacia definitiva alle istanze di regolarizzazione accolte dal Ministero dell'Interno.

È curioso rilevare che ben 100.000 domande vengono presentate quasi allo scadere del termine, nella settimana antecedente il 31 marzo 1996.

Il provvedimento contempla tre ipotesi di regolarizzazione:

- *Per lavoro subordinato.* Ipotesi a) Rapporto di lavoro in atto da almeno quattro mesi, nel corso dell'ultimo anno, presso lo stesso datore di lavoro alla data del 19 novembre 1995, data di entrata in vigore del decreto legge e obbligo per il datore di lavoro di pagare agli enti previdenziali la contribuzione pregressa maggiorata del 5%; Ipotesi b) Disponibilità all'assunzione ex novo da parte del datore di lavoro attestata tramite apposite dichiarazioni e previo il pagamento di sei mesi anticipati di contribuzione (o di quattro mesi per i rapporti a tempo indeterminato).

- *Per iscrizione alle liste di collocamento.* Il lavoratore interessato, anche se non più in attività, a condizione di aver lavorato per almeno quattro mesi presso lo stesso datore di lavoro, riceve il permesso di soggiorno per l'iscrizione al collocamento della durata di un anno e versa la quota contributiva a suo carico (quattro mesi di contributi).

- *Per ricongiungimento familiare.* Il permesso di soggiorno viene rilasciato al coniuge e ai figli minori del cittadino straniero che sia titolare di un permesso di soggiorno di almeno due anni, risieda regolarmente in Italia da almeno un anno, abbia disponibilità di un alloggio idoneo (nella prima formulazione del decreto legge si richiede anche la titolarità di un reddito crescente a seconda del numero dei familiari da ricongiungere; successivamente si è fatto solo riferimento all'art. 4 della legge 943 del 1986).

Al 15.1.1997 è risultata questa situazione: accolte 227.272 domande, respinte 2.737, pendenti 28.752 (successivamente sono salite a 246.000 domande accolte). La tipologia delle domande accolte consiste nel riconoscimento di un rapporto in vigore con un numero ridotto di casi di disoccupato o di familiari di lavoratori: lavoro subordinato 82,4%, iscrizione alle liste di collocamento 12,9% e ricongiungimento familiare 4,7%. In questa regolarizzazione iniziano ad essere coinvolti in maniera più consistente gli immigrati dall'Est Europeo e gli asiatici.

Italia, ponendo come unico vincolo la presenza sul territorio alla data di entrata in vigore della nuova legge²⁶⁵.

Inoltre, c'è un altro scopo importante di queste norme : controllare il flusso di immigrazione illegale, limitando l'ingresso e la residenza degli extracomunitari sul territorio italiano. L'ingresso è consentito solo per alcuni motivi (visite, interessi economici, turismo, studio e formazione professionale, lavoro, religione, questioni umanitarie e di famiglia). La residenza è possibile solo per coloro che sono entrati legalmente e sono in possesso di un regolare permesso di soggiorno, per la cui richiesta e durata la legge stabilisce termini precisi. I datori di lavoro (italiani o stranieri), che svolgono la loro attività sul suolo italiano e che desiderano assumere lavoratori stranieri, anche stagionalmente, sono obbligati a fare specifica richiesta di autorizzazione al lavoro all'Ufficio Provinciale del Lavoro competente. In alcuni casi specificatamente indicati dalla legge, l'autorizzazione può non tener conto delle quote annuali. La durata massima di un permesso di soggiorno per lavoro è di due anni, ma questo può essere rinnovato.

Sulla vulnerabilità maggiore dei lavoratori migranti è intervenuta anche una proposta legislativa di definizione dei casi di rilascio del permesso di soggiorno per motivi di protezione di cui all'art.18 del decreto legislativo n.286 del 1998—Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero²⁶⁶. Tale permesso è rilasciato, secondo il comma I dell'art. 18 citato, allorché lo straniero sia oggetto di violenze e di grave sfruttamento. Si tratta di uno strumento che ha la finalità di sottrarre lo straniero ai condizionamenti delle associazioni criminali e di integrarsi socialmente.

Il comma I-bis, di cui si è già descritta sopra la portata innovativa rispetto al tema della definizione del lavoro prestato irregolarmente, stabilisce che ai fini dell'applicazione del regime di rilascio di tale permesso di soggiorno sussiste grave sfruttamento del lavoro se il lavoro —clandestino —è connotato da una retribuzione

(²⁶⁵) Nel contesto di tale procedura emerge in tutta la sua consistenza il fenomeno dell'imprenditoria immigrata, protagonista del 15 delle domande di regolarizzazione presentate.

(²⁶⁶) Uno degli obiettivi sottesi al Testo Unico sull'immigrazione del 1998 è il perseguimento —di una politica internazionale attiva di collaborazione con i Paesi di origine e di transito realizzata anche attraverso —accordi di riammissione”, per facilitare il rientro degli immigrati clandestini e di coloro che hanno commesso reati” (Rapporto immigrazione - dall'emergenza alla programmazione, Ministero dell'Interno, 2000).

ridotta di oltre un terzo rispetto ai minimi contrattuali stabiliti dai contratti collettivi di riferimento , o da sistematiche e gravi violazioni che riguardano il lavoro (in particolare gli artt. 4,5,6,7,9 del decreto legislativo n. 66 del 2003) , o gravi violazioni in materia di sicurezza e igiene sui luoghi di lavoro, o reclutamento di manodopera non conforme all' art. 18 del decreto legislativo n. 276 del 2003. In realtà tale norma, pone criteri per individuare le norme che violate nel caso dei lavoro dei migranti, danno luogo ad un particolare regime di protezione.

Successivamente venne introdotta procedura di regolarizzazione della presenza immigrata illegale, prevista dalla **legge n.189 del 2002**, meglio nota come Bossi-Fini,(la quale modificando il decreto n.286 del 1998),che si configura- a motivo degli oltre 700 mila soggetti coinvolti – come il più vasto processo di regolarizzazione di immigrati che abbia mai interessato i paesi europei, paragonabile per portata quantitativa solamente alla *“normalización”* varata in Spagna circa due anni dopo²⁶⁷.

In realtà questa legge, ha introdotto un sistema di regolarizzazione dei rapporti di lavoro già instaurati con persone di origine extracomunitaria, privi del necessario permesso di soggiorno per motivi di lavoro²⁶⁸. In particolare l'art.33 della legge

(²⁶⁷) Tra gli obiettivi fondamentali di questa legge:

1. Anzitutto, dare a tutti o quasi gli immigrati illegali un regolare permesso di soggiorno idoneo all'immigrazione;
2. Insieme, dar vita per i ~~“regolarizzati”~~ ad un status coerente con la ratio delle modifiche apportate della legge Bossi-Fini alla disciplina dell'immigrazione;
3. Infine, prevenire per quanto possibile un ricaduta dei regolarizzati nell'illegalità.

Il rapporto tra la regolarizzazione del 2002 e la disciplina del lavoro [almeno in parte dichiarato dalla stessa rubrica dell'articolo 33 della legge Bossi –Finì dedicato alla regolarizzazione: *“Dichiarazione di emersione del lavoro irregolare”*. Considerato anche il successivo decreto legge n. 195 (del 9 settembre 2002 convertito con modifiche dalla legge n.222 dello stesso anno) emergono due obiettivi ulteriori rispetto a quelli di cui sopra:

- a) Rendere regolari tutti o quasi i rapporti di lavoro degli immigrati sino ad allora privi di permesso di soggiorno e perciò necessariamente secondo la legge *“condannati”* al lavoro nero (essendo vietato assumere immigrati sprovvisti di idoneo permesso di soggiorno);
- b) Prevenire per quanto possibile una ricaduta dei regolarizzati nell'area del lavoro nero.

V. Condini E,obiettivi e risultati della regolarizzazione italiana del 2002,in Cesare V e Codini E.,(a cura di) *Il Mezzogiorno dopo la grande regolarizzazione. L'esperienza italiana nel contesto internazionale*,volume primo,FrancoAngelo,2006,p(81).

(²⁶⁸) I soggetti che possono beneficiare di questo regime di emersione/legalizzazione debbono essere cittadini extracomunitari privi di permesso di soggiorno che abbiano lavorato alle dipendenze del datore di lavoro nei tre mesi ~~“antecedenti”~~ la data di entrata in vigore” della relativa normativa. Con la circolare 9 settembre 2002, n.14 il Ministero dell'interno ha chiarito che questa espressione deve

n.189 del 2002 è relativo alla regolarizzazione dei rapporti di lavoro domestico, mentre il decreto legge n.195 del 2002(sub legge di conversione n.222 del 2002) fa riferimento alla regolarizzazione delle altre tipologie di prestatori di lavoro subordinato²⁶⁹.

Tale regolarizzazione, si realizzava mediante una dichiarazione unilaterale del datore e il pagamento di un contributo, che in questo caso è di tipo forfetario posto a carico del datore di lavoro dichiarante. Da Ciò sarebbe derivata una sanatoria di tipo ~~“ombale”~~, in quanto sia l’art.33, comma 6, della legge n.189 del 2002, sia l’art.1,comma, del decreto n.195 del 2002, prevedevano la non punibilità per la ~~“violazione~~ delle norme relative al soggiorno, al lavoro e al carattere finanziario ~~”compiute con riferimento ai rapporti di lavoro irregolari che venivano dichiarati”~~²⁷⁰. In altri termini, gli strumenti della regolarizzazione utilizzati sono (i) una dichiarazione unilaterale del datore di lavoro e (ii) il pagamento di un contributo, che in questo caso è di tipo forfetario, posto a carico del datore di lavoro dichiarante²⁷¹.

I due provvedimenti di legge ~~“I.9 settembre 2002, n. 195 , 9 ottobre 2002, n. 222”~~, disciplinano le modalità di presentazione della dichiarazione di emersione del lavoro irregolare e la procedura di rilascio del permesso di soggiorno a seguito della stipulazione del relativo contratto di lavoro. Le disposizioni non si applicano ai rapporti di lavoro che occupino soggetti extracomunitari, nei riguardi dei quali sia

essere intesa in senso restrittivo ~~“per cui può essere regolarizzato solo il lavoratore occupato almeno per i tre mesi antecedenti la data del 10 settembre 2002”~~

(²⁶⁹) V. Ambrosini M., Immigrazione irregolare e sanatoria, in: «Animazione Sociale», XXXV, n. 7-8, 2005, pp. 526-537.

(²⁷⁰) Ancorché sia stata conservata la struttura portante della legge Turco- Napolitano, La legge n.189 del 2002 ha suscitato forti critiche, soprattutto per l’ assenza di interventi sul piano dell’ integrazione del migrante regolare. La stessa Suprema Corte, sezione penale, ha espresso un severo giudizio ritenendo che tale legge capovolgerebbe la ~~“visione anche solidaristica del fenomeno a favore di una prospettiva prevalentemente repressiva che si specchia in una lettura assolutamente unilaterale anche della normativa europea”~~ (Cass., III sez. Pen ., 23 gennaio 2003, n. 3162).

(²⁷¹) V. Faioli M, Il lavoro irregolare delle persone d’origine extracomunitaria: il contributo forfetario tra legislazione e regolarizzazione, in ~~“leggi tributarie 2002”~~, p(Rubriche).

Comunque , in una linea di sostanziale con gli aspetti di fondo del sistema già in vigore, ha a sua volta introdotto le seguenti principali novità:

- Stipulazione del ~~“contratto di soggiorno”~~, istituto di nuova creazione teso a rendere più esplicito il legame tra attività di lavoro (subordinato) dell’immigrato e permesso di soggiorno;
- Reintroduzione del previo superamento del *test* del mercato del lavoro;
- Eliminazione dei detti meccanismi di ingresso per inserimento nel mercato del lavoro.

V. l’istituto Universitario Europea, l’accesso al lavoro e l’integrazione del lavoratori non comunitari, Edup, 2006, P(140).

stato emesso un provvedimento di espulsione per motivi diversi dal mancato rinnovo del permesso di soggiorno, salvo che sussistano le condizioni per la revoca del provvedimento in presenza di circostanze obiettive riguardanti l' inserimento sociale; che risultino segnalati , anche in base ad accordi o convenzioni internazionali in vigore in Italia, ai fini della non ammissione nel territorio dello Stato; che risultino denunciati per uno dei reati indicati negli articoli 380 e 381 del codice di procedura penale.

Nell'intervento legislativo realizzato nel 2006 (comma 1267 dell'art.1 della legge finanziaria per 2007 e art.110 del collegato fiscale) e in quello che si indica (comma 1-bis dell'art. 18 del decreto n.286 del 1998) vi è un interessante connubio tra valutazioni sulle priorità della vigilanza e l'analisi dei bisogni dei lavoratori maggiormente vulnerabili.

Nella medesima legge finanziaria per 2006 il comma 1267 istituisce un fondo per l'inclusione sociale degli immigrati con la peculiare introduzione di figure professionali di mediatori culturali adatte a fini non didattici per rafforzare l'inclusione sociale dei migranti.

Il lavoro sommerso dei migranti è dunque, una priorità della vigilanza rispetto a cui, leggendo il comma 1267 dell'art. 1 della legge finanziaria per il 2007, il legislatore si pone anche in termini di valutazione dell'inclusione sociale di tali lavoratori.

Comunque, Per quanto riguarda gli immigrati clandestini, la lotta al lavoro sommerso non può basarsi solo su una politica di repressione e di espulsione, ma deve contemplare il riconoscimento e il rispetto dei diritti fondamentali del lavoratore. Solo in questo modo si potrà dare un contributo alla lotta contro l'economia sommersa. Inoltre per le politiche di frontiera, ingressi e stabilizzazioni va ribadito che, contrariamente a quanto si ritiene solitamente, le leggi sull'immigrazione sono sempre state molto restrittive per quanto attiene ai nuovi ingressi. E non è un caso che la maggior parte degli ingressi nella ormai quasi trentennale storia della immigrazione siano avvenuti in maniera irregolare. Le sanatorie che sono succedute in parte risolto temporaneamente questo problema. Ma la questione degli ingressi e dei criteri per l'accesso all'Italia resta questione aperta²⁷².

(²⁷²) V. Pugliese E, Immigrazione, lavoro e diritti di cittadinanza, in *Giornale di Diritto del lavoro e di reazioni industriali* n.102, anno, XXVI, 2004, 2, P(323)

Ultimamente, il decreto legge 23 maggio 2008, n. 92, "Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica", ha introdotto all'art. 61, co. 1 del codice penale una nuova circostanza aggravante comune a contenuto marcatamente iper-soggettivo, se non di mero *status*, relativa alla commissione del fatto da parte di un soggetto che si trovi *illegalmente* sul territorio nazionale.

Respingimenti ed espulsioni

In particolare gli strumenti normativi di cui dispongono le autorità di polizia in Italia sono il respingimento, l'espulsione e il rimpatrio.

La polizia di frontiera può disporre il respingimento degli stranieri che si presentano ai valichi di frontiera senza i necessari requisiti (in particolare: possesso di documenti validi, visto d'ingresso, documentazione idonea a comprovare lo scopo del soggiorno e l'effettiva disponibilità di adeguati mezzi di sussistenza). Non è ammesso lo straniero considerato una minaccia per l'ordine pubblico e la sicurezza dello Stato o che risulti condannato per i reati previsti dall'art. 380 del Codice di Procedura Penale, ovvero riguardanti gli stupefacenti, la libertà sessuale, il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina verso l'Italia o dall'Italia verso altri Paesi, per reclutamento di persone da destinare alla prostituzione o allo sfruttamento della prostituzione o di minori da impiegare in attività illecite²⁷³.

Il respingimento con accompagnamento alla frontiera è disposto nei confronti degli stranieri che entrano nel territorio dello Stato sottraendosi ai controlli di frontiera e sono fermati all'ingresso o subito dopo, cioè sebbene sprovvisti dei requisiti per l'ingresso in Italia siano stati temporaneamente ammessi nel territorio per necessità di pubblico soccorso.

Il respingimento non viene effettuato se lo straniero chiede asilo politico o se vi sono i requisiti per l'adozione di misure di protezione temporanea per motivi umanitari. I respingimenti sono registrati dall'autorità di pubblica sicurezza. I vettori marittimi, aerei o terrestri che conducono nel territorio dello Stato stranieri senza validi titoli di ingresso sono tenuti a farsene carico e a ricondurli negli Stati di provenienza o di origine.

(²⁷³) V. Marco R., Il paese sommerso dei clandestini al lavoro, Feltrinelli, 2009, p (65).

Se ai respingimenti può essere attribuito un ruolo di prevenzione dell'immigrazione irregolare, le espulsioni rimangono i provvedimenti giudiziari o amministrativi attraverso cui si realizza prevalentemente la repressione dell'irregolarità. Quando l'espulsione è con accompagnamento coattivo alla frontiera, i due strumenti sono accomunati dal perseguimento del medesimo risultato: l'effettivo allontanamento dello straniero irregolare o clandestino dal territorio dello Stato.

La maggiore facilità di individuazione di un irregolare sottesa al respingimento (che è eseguito direttamente dalla polizia di frontiera che colga lo straniero mentre tenta di attraversare la frontiera senza il possesso dei requisiti previsti dalla legge) ha fatto sì che proprio attraverso questo strumento si sia realizzato il maggior numero di allontanamenti.

Negli ultimi tempi, tuttavia, l'aumento delle espulsioni eseguite ha ridotto il distacco rispetto alla fine degli anni '90 (24.528 i respingimenti alla frontiera e 35.437 le espulsioni/rimpatri nel 2004). Questo incremento si collega, da un lato, con le modifiche introdotte dalla legge n. 189/2002, che hanno favorito il ricorso alle espulsioni coattive, riducendo i casi di applicazione delle intimazioni; dall'altro è correlato alla diminuzione dei respingimenti, per l'applicazione degli accordi di riammissione e di collaborazione stretti con gli Stati di partenza, la migliorata efficienza dell'attività di controllo delle frontiere e la collaborazione dei Paesi terzi²⁷⁴.

Comunque, l'espulsione dal territorio dello Stato del cittadino proveniente da un Paese terzo può essere disposta da seguenti autorità:

- Ministro dell'Interno per motivi di ordine pubblico e di sicurezza dello Stato (espulsione amministrativa);
- Prefetto, nei casi di ingresso e soggiorno irregolare nel territorio dello Stato o di appartenenza dello straniero a categorie individuate dalla legge come pericolose, quali le persone abitualmente dedite a traffici delittuosi o sospettate di appartenere ad associazioni criminali (espulsione amministrativa);
- Giudice, che può ordinare l'espulsione dello straniero che sia condannato per alcuni dei delitti previsti dal Codice di Procedura Penale (arresto in flagranza per delitti colposi e non colposi). L'autorità giudiziaria informa il questore

(²⁷⁴) Emn European Migration Network, op cit, p (17).

dell'emissione di un provvedimento di custodia cautelare o della sentenza definitiva di condanna di un cittadino non comunitario .

e la competente autorità consolare per procedere all'identificazione e consentire l'esecuzione dell'espulsione alla cessazione del periodo di custodia cautelare o di detenzione (espulsione giudiziaria);

- Giudice, che può, quando ritiene di irrogare una pena detentiva entro il limite di due anni e non ricorrono le condizioni per la sospensione condizionale della pena, decidere di sostituire la stessa con la misura della espulsione per un periodo non inferiore a cinque anni.

L'espulsione in questo caso è eseguita dal Questore con accompagnamento alla frontiera, anche se la sentenza non è irrevocabile. Nel caso in cui lo straniero rientri irregolarmente prima del termine stabilito, la sanzione sostitutiva viene revocata. L'espulsione può essere disposta anche nel caso in cui lo straniero sia detenuto e debba scontare una pena detentiva, anche residua, non superiore ai due anni. In questo caso competente a disporla è il magistrato di sorveglianza (espulsione giudiziaria).

E' sancito in ogni caso il divieto di espulsione dello straniero che possa essere oggetto di persecuzioni per motivi di razza, sesso, opinioni politiche ecc., di coloro che sono stati riconosciuti rifugiati o sottoposti a misura di protezione temporanea per motivi umanitari, nonché nell'ipotesi in cui l'interessato/a sia: minore di anni 18, salvo il diritto di seguire il genitore espulso; in possesso di carta di soggiorno e non appartenga alla categoria di persone pericolose; convivente con parenti entro il quarto grado e/o con il coniuge di nazionalità italiana; donna in stato di gravidanza o nei sei mesi successivi alla nascita del figlio²⁷⁵.

Nel dettaglio, il decreto legge 23 maggio 2008, n. 92, "Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica", ha introdotto come già si è detto all'art. 61, co. 1 del codice

(²⁷⁵) Emn European Migration Network, op cit, p(18).

A seguito dei provvedimenti di espulsione vengono predisposti, laddove il cittadino straniero non vi provveda autonomamente, i cosiddetti "rimpatri assistiti" ovvero l'accompagnamento del cittadino straniero verso il proprio Paese d'origine. La politica dei rimpatri ha potuto esplicare tutta la sua efficacia solo a seguito della stipula di accordi bilaterali tra Italia e Paesi di origine dei migranti. E' con questo strumento che si tende a coinvolgere nel controllo dei flussi clandestini le autorità straniere, garantendo, da parte italiana, l'inserimento nei decreti di programmazione dei flussi di quote di lavoratori da quel Paese.

penale una nuova circostanza aggravante comune a contenuto marcatamente ipersoggettivo, se non di mero *status*, relativa alla commissione del fatto da parte di un soggetto che si trovi *illegalmente* sul territorio nazionale.

Ma ciò che ha davvero acceso il dibattito, è stato l'approvazione dal parte del Consiglio dei Ministri di uno Schema di disegno di legge recante, *inter alia*, l'introduzione del nuovo reato di *ingresso illegale nel territorio dello Stato* all'interno del *corpus* normativo del Testo Unico sull'immigrazione, d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286.

Nel testo del ddl governativo la norma risulta essere così formulata: 1. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, lo straniero che fa ingresso nel territorio dello Stato in violazione delle disposizione del presente Testo Unico è punito con la reclusione da *sei mesi a quattro anni*. 2. Per il reato previsto al comma 1 è obbligatorio l'arresto dell'autore del fatto e si procede con il rito direttissimo. 3. Il Giudice nel pronunciare la sentenza di condanna ordina l'*espulsione* dello straniero".

La scelta di criminalizzare l'ingresso illegale nel territorio dello Stato pone non pochi interrogativi tanto di carattere politico-criminale, quanto di ordine sistematico. In particolare, non si può non prendere le mosse da quanto sottolineato dalla Corte Costituzionale italiana nella sentenza n. 22 del 2007: chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale dell'art. 14, co. 5 *ter* del Testo unico della disciplina dell'immigrazione (previsione di sanzioni penali per il comportamento dello straniero di ingiustificata inottemperanza all'ordine di allontanamento disposto dal questore ai sensi del comma 5 *bis*, ossia quando non sia stato possibile il trattenimento presso un centro di permanenza temporanea o siano trascorsi i termini di permanenza), la Corte ha con chiarezza affermato, sotto forma di *obiter dictum*, che la legislazione italiana sugli stranieri ~~presenta~~ squilibri, sproporzioni e disarmonie, tali da rendere problematica la

verifica di compatibilità con i principi costituzionali di uguaglianza e di proporzionalità della pena e con la finalità rieducativa della stessa".

Il tema, dunque, anche alla luce della recentissima approvazione da parte del Parlamento europeo della direttiva sui rimpatri – che, oltre a dare la priorità ai rimpatri volontari stabilisce anche le modalità per i rimpatri obbligatori, fissando la possibilità di una detenzione in appositi centri per sei mesi estendibili, in alcuni casi, fino a diciotto mesi - resta attualissimo.

Si è davvero imboccata la strada del non ritorno verso la creazione di quello che Stefano Rodotà ha recentemente definito diritto penal-amministrativo della disuguaglianza²⁷⁶

2.3 Le politiche indirette

Occorre sottolineare l'importanza di una visione d'insieme degli strumenti per l'emersione; infatti la complessità del problema richiede sia un coordinamento a livello centrale, sia una concreta declinazione a livello locale capace di utilizzare tutti gli strumenti che la legge mette a disposizione.

Partiamo dagli strumenti che possono affrontare il problema del lavoro sommerso indirettamente sia al livello nazionale sia al livello locale .

2.3.1 L'emersione nelle politiche attive del lavoro

Le politiche attive del lavoro sono l'insieme delle azioni e delle misure attivabili in materia di lavoro, incentivi alla creazione d'impresa e al lavoro autonomo, iniziative per creare opportunità occupazionali per i soggetti deboli (donne, inoccupati, soggetti esclusi dal processo produttivo, disabili, emarginati), oltre alle attività di prevenzione della disoccupazione di lunga durata.

L'emersione costituisce, innanzitutto, un tassello essenziale e pienamente integrato delle politiche attive per l'occupazione²⁷⁶.

Sotto questo titolo trattiamo tre punti principali come segue:

i. Le politiche di emersione del lavoro sommerso nel mercato del lavoro

In realtà nella letteratura si parla di un'idea che costituisce una piccola rivoluzione culturale: per la prima volta si capovolge la tradizionale logica secondo la quale, per

⁽²⁷⁶⁾ La Strategia Europea dell'Occupazione (SEO) prevede pertanto tra i suoi obiettivi l'elaborazione di una politica integrata per contrastare il lavoro irregolare. Gli obiettivi da perseguire sono almeno tre: 1) trasformare il lavoro da irregolare in regolare per contribuire a raggiungere la piena occupazione; 2) migliorare la qualità e la produttività del lavoro; 3) rafforzare la coesione e l'inclusione sociale permettendo un'integrazione civile per coloro che erano esclusi dal regolare mercato del lavoro. Inoltre, la piena affermazione di tali principi si ha nel 2000: mentre, da una parte, il Parlamento europeo conclude un Rapporto sulla Comunicazione della Commissione sul lavoro sommerso, nel quale spinge la Commissione stessa ad intraprendere ulteriori azioni e a stilare l'inventario delle misure adottate nei vari Stati membri per combattere il sommerso, dall'altra parte la lotta all'economia sommersa diventa condizione essenziale per raggiungere gli obiettivi occupazionali fissati in occasione del vertice di Lisbona del 2000, poi confermati dal vertice di Stoccolma del 2001.

raggiungere qualche risultato significativo, è indispensabile agire sul versante del lavoro irregolare per arrivare a quello regolare”²⁷⁷.

Ma la novità più recente sta nell’avanzare di una visione ~~giuslavorista~~”, che pone attenzione ad innovare l’aspetto giuridico dei rapporti di lavoro. Il miglioramento del funzionamento del mercato del lavoro può creare un clima favorevole al mercato, all’impresa e al lavoro regolare e può contribuire alla riduzione dell’economia sommersa, andando così direttamente a incidere sulla riduzione del fenomeno.

Già qualche anno fa infatti, l’economia sommersa è stata individuata come uno dei principali effetti perversi del funzionamento del mercato del lavoro²⁷⁸ e solo di recente si comincia a parlare di possibili rimedi a queste distorsioni, attraverso interventi proprio sul mercato del lavoro.

Si tratta di interventi su specifici segmenti dell’economia, in particolare quelli dove più forte è il rischio di sommerso: si pensi a settori quali il commercio, la logistica e i trasporti, il turismo e i pubblici esercizi che si stanno affermando come settori chiave del sommerso accanto ad agricoltura e edilizia.

Per quanto riguarda le politiche fondate sul ruolo dello Stato nel mercato del lavoro, lo Stato può ridurre la pressione fiscale e contributiva o, alternativamente, migliorare la qualità dei servizi pubblici alle imprese e ai lavoratori, forniti attraverso la raccolta delle imposte e dei contributi di lotta alle politiche di raccolta del sommerso²⁷⁹.

In questo senso infatti, secondo la Commissione, occorrerebbe migliorare ulteriormente il diritto del lavoro e i sistemi amministrativi, così che si possa rispondere meglio alle carenze di manodopera e ai bisogni a breve termine sul mercato del lavoro.

La semplificazione delle procedure per avviare attività economiche è importante per la rimozione dell’eccessiva burocrazia.

(²⁷⁷) V. Meldolesi L., IX Relazione, Comitato per l’emersione del lavoro non regolare, 2003, p(23).

(²⁷⁸) V. Gualmini E., La politica del lavoro, Bologna, Il Mulino, 1998, p(65)

(²⁷⁹) V. Timpano F., Politiche e incentivi per l’emersione, in Viscomi A, (a cura di), Questioni, op cit, p(61).

- ii. **La flessibilità** :si parla spesso di flessibilità, precarietà e atipicità del lavoro,eppure non esistono definizioni comuni di questi fenomeni.

In realtà per alcuni questi termini sono uguali per altri sono diversi²⁸⁰. In ogni caso si può dire che la flessibilità sia il concetto in base al quale un lavoratore non rimane costantemente ancorato al proprio posto di lavoro a tempo indeterminato, ma muta più volte. In altri termini con la parola flessibilità si intende spesso una situazione in cui un lavoratore non rimane ancorato per tutta la vita al proprio posto di lavoro a tempo indeterminato. Flessibilità significa avere un lavoratore che, imparando mestieri nuovi, cambiando capi e scrivanie , accresce le proprie conoscenze, aumenta il proprio stipendio e le opportunità di carriera.

Inoltre, i lavoratori atipici non sono solo i lavoratori dipendenti a termine, vale a dire i lavoratori subordinati assunti con contratto che ha una scadenza precisa. Per gli occupati dipendenti a termine, l'atipicità e la precarietà sono effettivamente già rintracciabili nella durata predefinita specificata nel contratto. A questi lavoratori occorre certamente aggiungere anche i lavoratori parasubordinati, che svolgono di fatto lavori alle dipendenze, ma non sono inquadrati con un contratto di lavoro subordinato,o il lavoro part-time²⁸¹.

Comunque la competizione e l'internazionalizzazione del mercato forza il datore di lavoro ad adottare differenti forme di contratti di lavoro per ottenere una maggiore flessibilità. Alle fine essa è diventata un fenomeno diffuso nel mondo specialmente nell'Unione Europea . La posizione del lavoratore fino molti anni fa era concepita a

(²⁸⁰) Per esempio per Boeri «La flessibilità rischia di degenerare in precariato quando il passaggio da un lavoro all'altro, o meglio , da un contratto a tempo determinato a un altro, non è il risultato di una scelta personale che ha l'obiettivo di migliorarsi, di crescere professionalmente, di guadagnare di più, ma quando è invece un obbligo indotto da un mercato del lavoro rigido, che protegge i lavoratori con contratti a tempo indeterminato, maggiormente rappresentati dal sindacato, e costringe gli altri a sclerotizzarsi per lungo tempo in un posizione sempre identica, di fatto assimilata al lavoro stabile, ma senza protezioni e senza possibilità di carriera . Questi lavoratori con contratti a tempo o atipici servono ai datori di lavoro per rispondere in tempo alle esigenze occupazionali delle loro aziende, per fare fronte tempestivamente alle dinamiche di mercato. Sono la quota mobile delle aziende, in termini occupazionali, ma sono letteralmente congelati nella stessa posizione, spesso per molti anni. Senza possibilità di fare carriera o di aumentare il proprio stipendio»

V. Boeri T e Garibaldi P., Un nuovo contratto per tutti,2008, p(56)

(²⁸¹) V. Boeri T e Garibaldi P.,un nuovo,... op cit,, p(16)

tempo pieno a tempo indeterminato: ora invece i datori di lavoro ricorrono a contratti non standard e atipici.

Per quanto riguarda il nostro argomento, si può rendere la flessibilità come uno dei mezzi della politiche di emersione del lavoro sommerso?

Sicuramente, le considerazioni in merito sono assai diverse, ma possiamo porre due punti di vista per rispondere a questo l'interrogativo.

- *Tra il lavoro sommerso e la flessibilità, si configura una relazione positiva che vede la crescente adozione di tipologie contrattuali atipiche come pratica di emersione del lavoro sommerso.*

In questo senso, si può dire che la maggiore diffusione di contratti flessibili per orario, per durata e per grado di subordinazione può avere fatto emergere quel lavoro sommerso²⁸² e l'espansione dei rapporti di lavoro a tempo, dimostrando così, come siano dei validi strumenti capaci di regolare domande e offerta di lavoro, rispettando le legge. Questo non accade nell'universo della piccola e piccolissima impresa in cui altre sono le cause del ricorso al lavoro sommerso²⁸³.

Possiamo dire inoltre che l'introduzione, nell'ambito del mercato del lavoro, di strumenti per facilitare la flessibilità, può essere considerata come uno dei mezzi mirati ad incrementare l'occupazione. C'è da considerare che la normativa concernente il sistema occupazionale non segue gli andamenti del mercato del lavoro cosicché le persone trovano la soluzione ricorrendo al lavoro sommerso. Gli esempi potrebbero essere forniti dall'aumentato fabbisogno di forme flessibili di lavoro (part-time, telelavoro) e dai maggiori oneri amministrativi che le imprese devono sostenere²⁸⁴.

(²⁸²) O come pensa alcuno l'introduzione di forme di flessibilità volontaria dell'orario di lavoro potrebbero avere lo scopo di aumentare la compatibilità tra il lavoro e la famiglia, soprattutto per le donne- madri. Dare maggiore spazio alla volontarietà nella riduzione dell'orario di lavoro, sembra una percorso interessante da seguire e un'innovazione contrattuale rilevante da introdurre. Unitamente al potenziamento e al miglioramento dei servizi alla persona e alla famiglia, possono essere strumenti idonei ad incidere su alcune forme di sommerso.

(²⁸³) Nella piccola impresa, inoltre, vi è sempre un rapporto stretto fra lavoratore e datore di lavoro uno scambio diretto fra retribuzione e prestazione, tra il titolare e il prestatore d'opera spesso legati a doppio filo da legami personali e, non dà rado, da una comune condivisione delle regole pattuite e nessuno strumento di ulteriore flessibilizzazione può verosimilmente avere un effetto utile al fine, altra natura e si colloca per intero alla voce "costo del lavoro". "La non regolarità" nell'ambito della piccola impresa discende, in larghissima parte, dalla necessità di comprimere i costi e soprattutto gli oneri sociali che comportano un rapporto di lavoro regolare.

(²⁸⁴) La lettura alternativa della commissione Europea come effetto "di una maggiore flessibilità del mercato del lavoro cui la legislazione vigente si adatta troppo lentamente".

Vedi: la commissione Europea, op cit 2007, p(8)

Secondo una tale visione, le aziende, facilitate dall'esistenza di contratti poco vincolanti e meno costosi a livello previdenziale, sarebbero incentivate a richiedere costantemente al mercato del lavoro tutte quelle figure professionali di cui hanno bisogno in un determinato momento, senza essere costrette a tenerle sotto contratto oltre il dovuto. In questo modo, la domanda di occupazione sul mercato del lavoro, verrebbe sbloccata e si produrrebbe un circolo virtuoso destinato a incrementare la richiesta²⁸⁵.

In quest'ambito, in tanti paesi, si può dire che le nuove e più flessibili forme di lavoro hanno potuto rispondere a questo bisogno e rappresentano uno strumento effettivo sia per le imprese per ridurre il rischio di sanzioni sia per i lavoratori di trovare lavoro con la copertura della Previdenza sociale.

In pratica da questo punto di vista, è possibile prendere in considerazione i recenti sviluppi e i progetti specifici della flessibilità nel campo del diritto del lavoro come reazione indiretta al lavoro sommerso.

- *Tra il lavoro sommerso e la flessibilità, si configura però anche una relazione inversa, che vede la crescente adozione della flessibilità aumentare la percentuale del lavoro sommerso nell'economia.*

Abbiamo già sottolineato che per il lavoratore a tempo, di ogni tipologia di contratto atipica, si ha una propria particolare propensione ad utilizzare questa tipologia in forma sommersa. Possiamo anche dire che i contratti atipici possono essere utilizzati proficuamente per costruire rapporti in parte regolari ed in parte sommersi.

In questo senso, si può dire che, la funzione principale del diritto del lavoro è tutelare i lavoratori mentre la flessibilità sottopone tanti lavoratori che hanno un contratto a tempo determinato, ad un maggiore sfruttamento da parte dei datori di lavoro. In altri termini, tutto ciò porta ad un processo di strumentalizzazione del diritto di lavoro, che lo sposta lontano dalle sue finalità originarie di tutela del contraente debole. Si dice dunque che il diritto del lavoro è come una diga, intesa a

(²⁸⁵) Maggiori possibilità in azienda costituiscono un indubbio incentivo a limitare quelle forme di irregolarità al confine fra sommerso ed emerso. Vedi: Roma G., op cit, p(14)

proteggere i più deboli dai più forti. E per fare crollare una diga, si sa, può bastare praticare in essa un piccolo buco”²⁸⁶

Per quanto riguarda il legislatore italiano, da qualche anno ha provato sempre più ad usare la flessibilità come una soluzione per aumentare l’occupazione nel mondo del lavoro, e per ridurre inoltre il costo del lavoro e creare un disincentivo al ricorso al lavoro sommerso. Come s’è visto, lo stato italiano non può sempre concedere agevolazioni contributive e fiscali senza rispettare i vincoli imposti dal diritto comunitario. Pertanto, è noto come per realizzare la promozione dello sviluppo e dell’occupazione e il contrasto del lavoro sommerso, si debbano utilizzare anche altri strumenti diversi dalle suddette agevolazioni. In questa direzione, si sono da tempo mossi sia il legislatore sia l’autonomia collettiva, nel cercare di flessibilizzare la disciplina del rapporto di lavoro sia sul piano salariale sia su quello normativo, in modo tale appunto, da ridurre il costo del lavoro, incentivando le assunzioni nell’area del lavoro regolare e abbassando di conseguenza i correlativi vantaggi del lavoro sommerso²⁸⁷.

In realtà il primo tassello dello sviluppo del mercato “flessibile” del lavoro risale agli anni ottanta, quando sono stati introdotti il contratto di formazione lavoro e il part-time, rispettivamente nel 1983 e nel 1984.

Ma la più innovativa delle riforme del mercato del lavoro degli ultimi anni è il cosiddetto “pacchetto Treu” nel 1997 dal primo governo Prodi. Con il pacchetto Treu, anche il lavoro interinale e la collaborazione coordinata e continuativa (co.co.co), una tipologia di lavoro atipico utilizzata poco e regolata male²⁸⁸, sono entrate a fare parte dell’ordinamento italiano.

Inoltre si menzionano le iniziative legislative volte a favorire la creazione di nuove occasioni d’impiego attraverso l’istituzionalizzazione di forme di lavoro bloccate da vincoli legali, sebbene già svolte di fatto in maniera informale, oppure mediante la specifica promozione di nuova occupazione anche nell’area del lavoro autonomo come l’istituto del prestito d’onore della legge n.608/1996²⁸⁹.

(²⁸⁶) V. Luciano G, La Repubblica, 27 novembre, 2001.

(²⁸⁷) V. Bellavista L., Il lavoro....op cit, p(188)

(²⁸⁸) V. Boeri T e Garibaldi P., Un nuovo contratto..., op cit, p(16)

(²⁸⁹) V. Bellavista L., Il lavoro.... op cit, p(188)

Si manifesta in Italia dunque, una differente configurazione territoriale anche nelle finalità strategiche che assumono la flessibilità. Al nord la diversificazione dei rapporti contrattuali risponde più ad una esigenza di flessibilità comune alla domanda e all'offerta di lavoro, come avviene negli altri paesi europei. Il lavoro part-time è quasi esclusivamente femminile, più stabile, più volontario e meno segregante; i contratti a termine, molto diffusi tra i più giovani, sono usati come modalità d'inserimento nel lavoro e come periodo di prova del lavoratore e hanno maggiori probabilità di essere convertiti in contratti stabili.

Al sud invece, la diffusione del lavoro part-time e temporaneo sembra sostituire il lavoro standard ed essere effetto delle politiche di sostegno dell'occupazione adottate negli anni ottanta e novanta (tra le quali i lavori socialmente utili, le borse di lavoro, i piani di inserimento professionale, ecc.). A questo proposito risulta interessante attendere gli effetti della "legge Biagi", per vedere se, come molti sostengono, la restrizione delle possibilità di utilizzo dei contratti atipici porterà ad un nuovo aumento del sommerso²⁹⁰.

2.3.2 Le politiche di emersione nelle politiche attive territoriali²⁹¹:

Occorre sottolineare anche sotto altri aspetti l'importanza di una visione d'insieme degli strumenti per l'emersione: infatti la complessità del problema richiede sia un coordinamento a livello centrale, sia una concreta declinazione a livello locale capace di utilizzare tutti gli strumenti che la legge mette a disposizione.

Infatti il legislatore regionale, al fine di accrescere il livello "qualitativo" del mercato del lavoro, colloca, all'interno del titolo dedicato alle politiche attive,

⁽²⁹⁰⁾ V. Lucifora C, op cit, p(102)

⁽²⁹¹⁾ Già nella stagione 1998-2000, volta a dare attuazione al d.lgs.469/97, alcune regioni inseriscono le azioni di contrasto all'economia non regolare all'interno delle proprie politiche attive del lavoro. La regione Abruzzo "L.r.10 luglio 1998 n.55 "legge quadro in materia di politiche regionali di sostegno all'occupazione", ad esempio, già dal 1998 supporta ed integra interventi volti a consolidare ed ampliare i livelli occupazionali, agevolare l'inserimento lavorativo di soggetti in difficoltà, promuovere il "rispetto dei diritti stabiliti dai Ccnl e delle condizioni di sicurezza nei luoghi di lavoro" anche attraverso misure dirette a favorire l'emersione del lavoro sommerso e a sostenere i lavoratori sommersi. La regione, inoltre, attraverso il fondo unico per le politiche del lavoro promuove un'azione di sensibilizzazione sistematica e coordinata sul territorio, di concerto con Italia lavoro, Abruzzo lavoro e i servizi di medicina del lavoro delle aziende sanitarie locali, tesa a favorire la diffusione delle migliori prassi sull'emersione del lavoro sommerso e sulla prevenzione della salute nei luoghi di lavoro "Così dispone l'art. 18 della l.r. 26 aprile 2004 n.15"

numerose misure molto eterogenee —accomunate dalla caratteristica di promuovere forme di adesione volontaria all'adozione di comportamenti —vitosi"²⁹².

La tecnica legislativa adoperata, infatti, predilige norme di natura preventiva e promozionale, piuttosto che percettiva e prescrittiva: si prevede la realizzazione di ogni iniziativa utile sul territorio per la lotta al lavoro sommerso e alla promozione dell'occupazione regolare e si richiamano i principi a cui le stesse, devono ispirarsi.

Tra questi assumono un ruolo centrale le leggi regionali, la valorizzazione di interventi formativi e informativi a favore dei soggetti pubblici e privati, in relazione ai possibili effetti del lavoro e dell'economia sommersa, il sostegno ad azioni di sistema attraverso la realizzazione di sportelli di informazione²⁹³, attività di tutoraggio, consulenza, animazione sul territorio, e ancora, la promozione di azioni che prevedano il coinvolgimento delle parti sociali e la cooperazione tra i soggetti istituzionali.

Alcune regioni, al fine di promuovere la regolarità del lavoro, puntano altresì sul potenziamento e sul raccordo delle funzioni e delle attività ispettive, sebbene su questo versante, non sia ammissibile una regolamentazione regionale diretta. A tal proposito, le regioni Emilia Romagna e Lombardia, sostengono la qualificazione del ruolo della committenza pubblica negli appalti per opere, forniture e servizi, promuovendo intese ed accordi fra gli enti locali, gli organismi di vigilanza e le parti sociali.

Sotto un diverso profilo, la regione Marche incoraggia l'emersione dal sommerso mediante il riconoscimento di benefici solo per i soggetti che dimostrino di essere in regola con gli obblighi di legge in materia previdenziale e che applichino ai

(²⁹²) V. Camela Di Carluccio, op.cit, p(41), Falasca, Il mercato del lavoro nella legislazione regionale: la legge della regione Marche 25 gennaio 2005, n.2 in DRI, 2005, P(856).

(²⁹³) Puntano principalmente sull'attività formativa quale strumento primario di sostegno alle politiche di sviluppo e di occupazione delle risorse umane le iniziative adottate dall'Umbria e dalla Calabria. In particolare, la Regione Calabria a tal fine istituisce i centri di promozione culturale, un *call center* regionale e gli sportelli informativi provinciali sulle politiche del lavoro e sulle iniziative occupazionali e formative. Inoltre, con la l.r.19 febbraio 2001 n.5, che disciplina le funzioni e i compiti della Regione e degli enti locali in materia di collocamento, politiche attive del lavoro, promozione del lavoro e dell'occupazione prevede, nel titolo III, intitolato politiche dell'occupazione, l'istituzione di un osservatorio regionale per la tutela della salute dei lavoratori e la verifica dell'attuazione in Calabria del d.lgs. 626/94, un osservatorio sul lavoro dei minori, un osservatorio sul lavoro femminile ed un osservatorio sul lavoro sommerso. Quest'ultimo, costruito —quale organismo tecnico a supporto degli organismi nazionali e regionali—, ha compiti di documentazione, ricerca e monitoraggio, nonché di proposte idonee a realizzare l'emersione del lavoro sommerso.

lavoratori dipendenti, compresi i soci-lavoratori delle cooperative, trattamenti economici e normativi non inferiori a quelli previsti dagli accordi e contratti collettivi nazionali, regionali e territoriali o aziendali (e la possibilità di revoca dei benefici concessi laddove il soggetto beneficiario risulti inadempiente rispetto agli obblighi ed alle condizioni richiamate)²⁹⁴.

Quanto alla formazione dei lavoratori a proposito dei loro diritti in tema di condizioni di tutela della salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro, le leggi in esame, evidenziano l'impegno della Regione nel promuovere azioni specifiche sul territorio, finalizzate ad informare adeguatamente sui rischi derivanti dall'attività lavorativa in tutte le sue forme e a diffondere la cultura della prevenzione e della sicurezza.

La qualità del lavoro risulta essere del resto, tra le priorità di governo di diverse amministrazioni regionali che stanno legiferando in materia di politiche del lavoro.

È il caso della Regione Liguria che nel disegno di legge sul lavoro e l'occupazione, nel titolo dedicato alle politiche attive del lavoro, dedica ampio spazio alla sicurezza, qualità e regolarità del lavoro e della Campania che, nel disegno di legge approvato dalla Giunta il 16 settembre 2006 per un lavoro di "qualità, stabile e produttivo", tratteggia una strategia di contrasto al lavoro sommerso, contraddistinta essenzialmente per una combinazione di azioni e procedure che si muovono tra le logiche del condono classico e le misure per la crescita dell'occupazione e dell'offerta di lavoro²⁹⁵.

La regione Marche utilizza per prima la potestà legislativa concorrente riconosciuta alle regioni in materia di lavoro con la riforma costituzionale del 2001, approvando la legge n.2 del 25 gennaio 2005, intitolata "Norme regionali per l'occupazione, la

⁽²⁹⁴⁾ V. Camela Di Carluccio, op.cit, p(43)

⁽²⁹⁵⁾ V. Esposito M e Gargiulo U, Il contrasto al lavoro sommerso: potestà legislativa regionale e strumenti di intervento, in Zoppoli L, (a cura di), La legislazione regionale in materia di lavoro, 2007, p(85).

Alla base della proposta di legge vi è la consapevolezza della stretta correlazione tra le difficoltà del sistema economico campano e il continuo peggioramento delle condizioni complessive di lavoro; e vi è anche la consapevolezza che la ripresa del sistema produttivo, e il passaggio a un modello avanzato di sviluppo economico e sociale, richiede un forte rilancio in materia di qualità del lavoro.

V. Realfonzo R., op cit, p(59)

tutela e la qualità del lavoro”²⁹⁶; seguono la Regione Toscana²⁹⁷, l’Emilia Romagna²⁹⁸, il Friuli-Venezia Giulia²⁹⁹, la Sardegna³⁰⁰, la Lombardia³⁰¹.

Il legame strettissimo tra emersione e politiche attive del territorio, affiora manifestamente dall’ esame delle politiche programmate nei programmi operativi regionali(POR). Nei piani pluriennali per l’occupazione e negli atti di programmazione regionale, la logica che ispira siffatti provvedimenti implica l’integrazione di interventi, politiche, programmi, soggetti, risorse e strutture nell’ambito di un quadro territoriale di azioni pro-emersione³⁰². Le Regioni ricadenti nell’obiettivo hanno potuto utilizzare i propri strumenti di programmazione regionale per contrastare e prevenire in maniera diretta il lavoro sommerso, mediante apposite misure-quali la 3.II. o 3.12, a seconda della strutturazione dei PRO- che hanno affiancato altre iniziative attivate per favorire l’occupazione e promuovere lo sviluppo locale.

In Calabria, con il finanziamento della misura 3.12 del POR 2006, è stata creata una *task force* di 12 “Agenti per l’emersione”, selezionati tra i giovani laureati calabresi per potenziare in maniera significativa le risorse umane a disposizione della Commissione Regionale per l’emersione del lavoro sommerso. Le imprese ritenute

(²⁹⁶) La legge Regionale Marche 25 gennaio 2005 n.2 (norme regionali per l’occupazione, la tutela e la qualità del lavoro), il cui art.34 è espressamente dedicato all’emersione del lavoro irregolare. La Regione ricorre ad un sistema di incentivazione indiretta dell’emersione, riconoscendo i benefici concessi ai sensi della legge medesima –solo ai soggetti che dimostrino di essere in regola con gli obblighi di legge in materia previdenziale e che applichino ai lavoratori dipendenti, compresi i soci lavoratori delle comparative, trattamenti economici e normativi non inferiori a quelli previsti dagli accordi e contratti collettivi nazionali, regionali e territoriali o aziendali, firmati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale”, prevedendo, nel contempo, la revoca dei benefici concessi qualora “il soggetto beneficiario risulti inadempiente rispetto agli obblighi predetti”

(²⁹⁷) V. L.R. 1 febbraio 2005 n.20 “modifiche alla legge regionale 26 luglio 2002 n.32

(²⁹⁸) V. L.R. 1 agosto 2005 n.17 “Norme per la promozione dell’occupazione, della qualità, sicurezza e regolarità del lavoro”.

(²⁹⁹) V. l.r. 9 agosto 2005 n.18 “Norme regionali per l’occupazione, la tutela e la qualità del lavoro”.

(³⁰⁰) V.L.R. 5 dicembre 2005 n.20 “Norme in materia di promozione dell’occupazione, sicurezza e qualità del lavoro. Disciplina dei servizi e delle politiche per il lavoro . Abrogazione della legge regionale 14 luglio 2003 n.9, in materia di lavoro e servizi all’impiego”. Ai principali provvedimenti previsti da tale legge per contrastare il lavoro sommerso è stata data attuazione mediante il primo atto ufficiale del Tavolo di coordinamento regionale per l’emersione : il protocollo firmato 18 febbraio 2007 da regione Sardegna , Inps, Inail, Ministero del lavoro e parti sociali.

(³⁰¹) L.R. Regione Lombardia n.22 del 28 settembre 2006 “il mercato del lavoro in Lombardia”.

(³⁰²) Le risorse finanziarie di cui le Regioni beneficiano provengono soprattutto dal FSE.

idonee, oltre ad aver ottenuto benefici finanziari per gli investimenti relativi all'acquisto di attrezzature e altri beni materiali e immateriali ad utilità pluriennale, strettamente collegati al ciclo produttivo, e per la gestione, ovvero per le spese sostenute per l'acquisto di materie prime, per le utenze e per i canoni di locazione, sono state accompagnate per favorirne lo *start up*, mediante un articolato percorso formativo al potenziamento delle competenze professionali e delle motivazioni imprenditoriali³⁰³.

Peraltro, le particolari condizioni dell'occupazione femminile in alcune Regioni meridionali hanno suggerito l'integrazione delle azioni di altre misure POR, dirette a promuovere la partecipazione femminile nel mercato del lavoro ed a migliorarne la qualità del lavoro.

Un esempio di tale integrazione è rappresentato da una ulteriore esperienza maturata in Campania: è stato stipulato un protocollo sperimentale d'intesa, il 6 febbraio 2002, tra Regione Campania e diversi comuni e province che, al fine di realizzare sul territorio una strategia per il *mainstreaming* di genere e favorire le pari opportunità, prevede percorsi integrati per l'inserimento lavorativo di donne svantaggiate e la costituzione dei centri per l'accusabilità femminile (COF). I COF promuovono ed offrono servizi diretti allo sviluppo di condizioni di contesto favorevoli alla partecipazione delle donne alle politiche attive ed al loro inserimento nel mercato del lavoro, oltre che alla conciliazione tra vita lavorativa ed extralavorativa.

La soluzione al problema continua dunque a rappresentare una questione centrale per lo sviluppo complessivo in Italia, oltre che per il raggiungimento di una migliore qualità dell'occupazione. La strategia complessiva deve far leva su una gamma di strumenti che puntino a potenziare il sistema infrastrutturale del paese, a promuovere dinamiche di crescita ~~dal~~ "dal basso", a migliorare la qualità dei sistemi produttivi, ad innovare il sistema fiscale e a rendere più funzionale la PA.

2.3.3 L'emersione nelle politiche di sviluppo locale

Non è un caso che si sia deciso di trattare insieme questi due temi (il lavoro sommerso e politiche di sviluppo locale), perché pone evidente che la questione del

⁽³⁰³⁾ V. Esposito M e Gentile G., Le iniziative campane: soggetti, progetti e cornice regolativa, in Rusciano, Esposito, op cit, p(101).

lavoro sommerso è una questione che si intreccia in modo quasi vitale con lo sviluppo locale.

In realtà, la necessità di affrontare il problema dell'emersione, non più esclusivamente su scala nazionale, ma riconoscendo un ruolo centrale alla dimensione locale, trova confronto nella scelta del legislatore di valorizzare la capacità auto-regolativa delle parti sociali e dei soggetti istituzionali locali³⁰⁴.

La valorizzazione risulta certamente in grado di sostenere le dinamiche endogene dello sviluppo locale; si favorisce così la collaborazione tra gli attori sociali ed istituzionali locali ; si condizionano positivamente i processi di emersione territoriale; si rafforza la capacità auto-normativa dei soggetti locali e si inizia a percepire con l'introduzione di peculiari strumenti operativi, che costituiscono il sistema della programmazione negoziata, ossia della "regolamentazione concordata" tra pubblica amministrazione, enti locali, parti sociali e/ o altri soggetti pubblici o privati, finalizzata alla elaborazione e all'attuazione di un programma di interventi volti a promuovere lo sviluppo locale, valorizzando anche le potenzialità di elementi non economici dello sviluppo, da quelli sociali a quelli istituzionali e culturali³⁰⁵.

Comunque, le politiche per l'emersione rappresentano una componente di rilievo nelle politiche di sviluppo, nel senso che l'attuazione delle prime, aumenta le possibilità di successo delle seconde, con cui condividono obiettivi e modalità di attuazione o come pensa alcun, le politiche di sviluppo sono il primo step fondamentale nelle politiche di emersione³⁰⁶. Perciò il ruolo delle istituzioni locali deve diventare fondamentale su questo tema, perché è sul locale che si gioca la battaglia contro il lavoro sommerso.

(³⁰⁴) V. Viscomi, Profili giuridici del lavoro sommerso, in DML, 2000, p(407)

(³⁰⁵) V. Carmela Di Carluccio, Contrasto al lavoro sommerso tra politiche regionali ed esperienze territoriali, in DLM, N. 1, 2007, P(27).

In questa accezione pertanto anche il "fattore fiduciario" è concepito come risorsa cruciale per lo sviluppo. vedi: Bellanca N., Cooperazione senza fiducia originaria. Gli effetti di rete come opportunità per le politiche locali, "Stato e Mercato", 66, (2002), pp. 493-519. Pelligra V., Rispondenza fiduciaria: principi e implicazioni per la progettazione istituzionale, "Stato e Mercato", 65, (2002), pp. 335 – 57.

(³⁰⁶) Si pensa anche, che gli altri interventi avranno probabili effetti positivi intermini di emersione, tuttavia non saranno sufficienti, da soli, a portare ad una soluzione radicale del problema. Il problema strutturale della mancanza di lavoro o del lavoro sommerso può essere risolto solamente con lo sviluppo.

V. Il 4° rapporto sull'economia sommersa e sul lavoro non regolare in Calabria, 2007, A cura di Gabriele C e Cosimo C., op cit, pp(93,99)

Esse «le politiche per l'emersione» pertanto sono orientate a favorire lo sviluppo economico e la crescita occupazionale attraverso la creazione di un ambiente favorevole: rimozione degli ostacoli allo sviluppo; cooperazione tra attori locali per elaborare e realizzare progetti integrati di sviluppo; mobilitazione e responsabilizzazione dei soggetti locali, detentori di risorse preziose come la conoscenza approfondita delle realtà locali e il consenso; azioni finalizzate all'incremento delle economie tangibili e intangibili³⁰⁷.

In quest'ambito, secondo il CNEL, l'attivazione di una strategia a favore dell'emersione dell'economia dovrebbe comunque raccordarsi con la predisposizione di politiche a sostegno dello sviluppo locale, in modo da dar vita ad interventi per l'emersione *ad hoc*, in grado di rispondere alle diverse esigenze e specificità locali. E' dunque ipotizzabile la implementazione di un modello di intervento che preveda, da un lato, la messa a punto di misure a carattere generale volte al miglioramento delle condizioni strutturali, dall'altro l'attivazione di strumenti mirati, collegati alle specificità dei diversi contesti socio-economici. Più in particolare, e la nascita di vere e proprie «scuole per lo sviluppo locale e l'emersione» in alcune regioni meridionali³⁰⁸. Tali iniziative locali sono inoltre facilitate e sostenute da una nuova figura professionale, *il tutore per l'emersione*, che si innesta e completa la rete del «Comitato Nazionale – Commissioni-Tutori». Le attività dei tutori prevedono un'ampia gamma di azioni calibrate sulle esigenze locali.

⁽³⁰⁷⁾ V. Trigilia C., Patti per lo sviluppo locale: un esperimento da valutare con cura, «Stato e Mercato», (2001), pp. 359 – 367.

⁽³⁰⁸⁾ Scuola imprenditoriale – finanziata dalla Fondazione Iacocca – a San Marco dei Cavoti in Campania, o ancora la Scuola di management – F.I.E.L.D. Formazione Innovazione Emersione sviluppo Locale e Disegno del territorio. Vanno inoltre segnalate altre iniziative quali borse di Studio per partecipare al Corso post-laurea professionalizzante (MASTER) per la formazione di profili professionali ad alta qualificazione nel settore della ricerca industriale o del terziario. Cfr. Bando «Agenti per l'emersione dello sviluppo locale» in Calabria, progetto cofinanziato dal MIUR nell'ambito del PON 2000-2006 La Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 23 novembre 2001 stabilisce che «l'attività dei tutori per l'emersione si articola nell'analisi del lavoro irregolare a livello territoriale, nella promozione di collaborazioni ed intese istituzionali e con le parti sociali e la consulenza agli imprenditori per favorire l'emersione, finalizzata in particolare all'accesso al credito agevolato, nella formazione ovvero nella predisposizione di aree attrezzate, nell'ausilio alla stipulazione di contratti di riallineamento retributivo, nonché alle dichiarazioni di emersione secondo le norme per incentivare l'emersione dall'economia sommersa, e nella partecipazione alla progettazione, applicazione e valutazione di eventuali iniziative programmate di zona per lo sviluppo locale e l'emersione.

Il radicarsi sul versante locale e regionale della cultura dell'intesa e della concertazione si registra anche con riferimento al tema del lavoro sommerso. I protocolli d'intesa sottoscritti da enti territoriali, istituzioni locali ed attori sociali coinvolti nelle azioni di contrasto all'economia sommersa si differenziano quanto alle procedure, ai modelli, ai soggetti contraenti, e soprattutto al contenuto: taluni contengono previsioni dettagliate e minuziose altri, invece, meramente programmatici e non fanno nessun riferimento a singole e concrete azioni da articolare, né a risorse necessarie per attuare gli impegni assunti, né ai tempi di attuazione degli stessi. Ovviamente l'articolazione e la ricchezza dei contenuti di siffatti patti - che incide sul grado di efficacia degli stessi - dipende enormemente dalle caratteristiche economiche, produttive, sociali del territorio considerato. Presenta un contenuto alquanto ampio e strutturato il protocollo d'intesa stipulato in Sicilia, che prevede la costituzione dell'Unità integrata Regionale per l'emersione, l'istituzionalizzazione di periodici momenti d'incontro, la definizione di misure di coordinamento, la nascita e l'implementazione degli sportelli unici comunali per le attività produttive, la promozione e l'istituzione di un organismo-composto dai rappresentanti del mondo scientifico, accademico e scolastico nonché dalle organizzazioni sociali, cui vengono attribuite funzioni propositive sulle iniziative per l'emersione e per prevenire efficacemente il lavoro minorile. Complessa è altresì l'esperienza concertativa maturata in Toscana : nel corso del 2004 è stato firmato dalla Giunta regionale e dai soggetti del tavolo di concertazione sia il ~~patto~~ "per uno sviluppo qualificato e maggiori e migliori lavori in Toscana", sia il ~~protocollo~~ d'intesa per promuovere i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza ed eliminare lo sfruttamento dei minori nel lavoro". Si tratta di una dichiarazione che costituisce un programma di azione concreta che la Regione e le organizzazioni sindacali, sottoscrivono e si impegnano a realizzare. La regione, inoltre, dimostrando una spiccata propensione alla collaborazione con altri livelli di governo territoriale, ha fatto propria l'iniziativa sorta nella provincia di Arezzo, relativa alla stesura di un Protocollo d'intesa volto alla creazione di uno Sportello per l'emersione del lavoro non regolare, per fornire adeguata informazione alle imprese sulle agevolazioni di carattere nazionale e/o locale fruibili in tema di contribuzione Inps, Inail e fiscale, disincentivando il ricorso a manodopera non dichiarata; assistere l'impresa che intende operare nella legalità, aiutandola nella predisposizione di un percorso

–personalizzato” per emergere ;informare le imprese ed i lavoratori relativamente alle evoluzioni normative in tema di contratti di lavoro.

In Calabria, le politiche di premialità per lo sviluppo locale e l’emersione rimandano alla valorizzazione della concertazione con il partenariato, quale metodo per individuare soluzioni premianti di sviluppo locale. Esse hanno lo scopo di sostenere processi di sviluppo e regolarizzazione di posizioni lavorative –premiando” la qualità, la legalità, la regolarità, la cooperazione e dunque capovolgendo la tradizionale logica sanzionatoria. A tali politiche si ispira il progetto –Terapia d’urto per l’occupazione”, finanziato dalla Regione Calabria e attuato dalla Fondazione FIELD che ne ha curato l’elaborazione attraverso i propri tecnici, di concerto col Dipartimento Formazione della Regione. Principali obiettivi della –Terapia d’urto per l’occupazione” sono :

- Contribuire alla definizione partecipata di strategie e strumenti per lo sviluppo l’occupazione ;
- Favorire la cooperazione e l’integrazione tra soggetti e strumenti nel campo delle politiche per lo sviluppo e l’occupazione (animazione istituzionale e concertazione);
- Fornire elementi e sperimentazioni utili alla programmazione 2007-2013.

Un altro interessante progetto della regione Calabria, è il PEC. Si tratta di un programma integrato che nasce sulla base di un’analisi da parte di animatori territoriali/tutori per l’emersione, anteriore alla stessa prospettiva di finanziamento. Il PEC si origina infatti dall’esigenza di definire una strategia operativa di intervento in Calabria, nel quadro del confronto in atto sulle politiche di emersione *lato senso* riconducibile alla Rete nazionale. Gli obiettivi generali del Progetto Emersione Calabria sono i seguenti:

- Realizzare azioni integrate e di sistema collegate con le politiche di programmazione regionale e nazionale;
- Contribuire al superamento dello squilibrio tra offerta e domanda di sviluppo locale;
- Fare –emergere” l’economia della regione.

In altre regioni, sono stati attivati processi di concertazione limitatamente a specifiche modalità di articolazione del fenomeno del ”lavoro irregolare —, (realtà molto diffusa ad esempio a Napoli) già consolidate come il progetto

C.U.O.R.E (Centri Urbani Operativi per la Riqualficazione Economica)³⁰⁹ o i progetti di più recente avvio in altre Regioni. Vanno inoltre aggiunti una serie di protocolli o accordi.

In Puglia , ad esempio , nel novembre 2003 è stato sottoscritto un Protocollo d' intesa tra l'Assessorato al lavoro , la Commissione Regionale per l'emersione , la Commissione provinciale per l'emersione di Bari e Lecce e parti sociali volto a sostenere il progetto "Sistema moda Puglia" (SMS), che si propone di migliorare la condizione professionale e occupazionale dei lavoratori e degli imprenditori del settore dell' abbigliamento , favorendo l'emersione delle imprese che operano in quel settore in alcune aree della Regione . Con la sottoscrizione del relativo Protocollo , i soggetti firmatari si sono inoltre impegnati a favorire la creazione di un marchio che certifichi la qualità etica delle imprese e a sviluppare una serie di interventi rivolti sia al sistema di imprese , sia alle singole entità produttive (analisi di mercato , azioni per favorire l'introduzione d' innovazione di processo e di prodotto , attività di informazione degli imprenditori mediante incontri seminariali ,ecc .).

La legge finanziaria per il 2007 si dimostra peraltro sensibile anche all'esigenza della calibratura territoriale delle politiche di contrasto del lavoro sommerso nonché a quella del mantenimento della possibilità di un coordinamento nazionale tra le varie pratiche, in modo tale da creare anche la preconditione per una diffusione delle esperienze migliori. Così, il comma 1156 "La legge finanziaria per il 2007", alla lettera a, stabilisce che Costituire una cabina di regia nazionale³¹⁰ di coordinamento, che concorre allo sviluppo di piani territoriali di emersione e di promozione di occupazione regolare, nonché alla valorizzazione dei CLES ed istituzione di un apposito fondo per l'emersione del lavoro irregolare (FELI) per il

(³⁰⁹) L'idea di fondo del progetto è quella di rimuovere gli ostacoli che gli imprenditori incontrano quotidianamente per condurre le loro iniziative. L'elemento innovativo del progetto è rappresentato da un continuo coinvolgimento delle imprese, inteso a stabilire un clima di fiducia e cooperazione, che agevoli l'emersione e lo sviluppo. Gli animatori dei Centri C.U.O.R.E, adeguatamente formati, hanno il compito di interagire con la realtà produttiva locale, attraverso una promozione sul territorio delle opportunità legislative. Lo sportello C.U.O.R.E, inoltre, rappresenta un vero e proprio "laboratorio di animazione istituzionale" che funge da interfaccia tra gli imprenditori e la Pubblica Amministrazione.

(³¹⁰) L'istituzione della Cabina di regia nazionale comprende anche il Comitato nazionale per l'Emersione del Lavoro non Regolare, rafforzando così, nel suo complesso, la rete istituzionale del Comitato "Commissioni - Tutori e Fondazione FIELD .

finanziamento, d'intesa con le Regioni e gli Enti Locali interessati, di servizi di processi di emersione³¹¹.

È così riconosciuto il ruolo fondamentale della concertazione a livello locale, laddove le singole misure vanno costruite a misura delle specificità territoriali. Il che è implicito nell'ampia formula utilizzata dal legislatore che parla di «servizi di supporto allo sviluppo delle imprese che attivino i processi di emersione».

Possono essere indicate inoltre, altre disposizioni della legge finanziaria per il 2007 che, in modo più o meno diretto, si muovono in questa direzione. Va segnalato ad esempio, il grappolo di disposizioni di cui ai commi 1168-1169, che mirano ad incrementare le possibilità di accertare le forme di lavoro sommerso attraverso la raccolta e l'incrocio di informazioni. In primo luogo, il comma 1168 proprio «al fine di coordinare specifici interventi di contrastare al lavoro sommerso ed alla evasione contributiva» estende alle «Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura» l'obbligo di fornire i propri dati agli enti pubblici gestori di fondi di previdenza e assistenza, già imposto alle aziende che somministrano energia elettrica o forniscono servizi telefonici dal comma 5 dell'art.44 del d.l.30 settembre 2003, n.269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n.362.

Gli interventi speciali per il mezzogiorno:

In realtà gli strumenti messi in campo dai governi che si sono succeduti negli ultimi anni a sostegno delle regioni del meridione sono stati di due tipi.

Da una parte ci sono state le misure di tipo discrezionale, in cui l'operatore pubblico ha mantenuto un ruolo molto importante nel decidere i destinatari delle agevolazioni volte a ridurre il costo del lavoro, come i contratti di riallineamento.

Dall'altra parte, i trasferimenti e le agevolazioni di tipo automatico, garantiti a chiunque soddisfacesse requisiti predefiniti. Gli esempi sono tanti :

Bonus occupazione: L'idea è semplice e anche apparentemente attraente. Si lascia che le imprese assumono con contratti a tempo determinato e altre forme flessibili. Al tempo stesso, si offrono incentivi fiscali, sotto forma di riduzione di imposta, per quelle imprese che decidono di convertire le posizioni a tempo determinato in posizioni a tempo indeterminato.

(³¹¹) Art.166, comma I, lettera a.

Nel dibattito di politica economica questo strumento di sostegno ai contratti temporanei è chiamato “bonus occupazione” ed è stato introdotto per la prima volta con la finanziaria 2001. Un bonus speciale addizionale, chiamato “bonus Sud”, aveva lo scopo di creare una fiscalità di vantaggio per il mezzogiorno e al tempo stesso incentivare la trasformazione di contratti a tempo in contratti a tempo indeterminato.

In realtà il bonus occupazione e il bonus Sud erano non solo automatici, ma anche molto generosi e rivolti a una platea potenzialmente molto ampia di beneficiari.

Il provvedimento portava, in effetti, a una riduzione del costo medio del lavoro di circa il 30 per cento nel mezzogiorno e del 16 per cento nel Centro-Nord, con punte fino al 60 per cento nei settori caratterizzati da costo medio del lavoro più basso come l’agricoltura, le costruzioni, il commercio e gli alberghi.

Lo strumento è stato ampiamente utilizzato dalle imprese, ben al di là delle aspettative dei suoi stessi promotori. In sede di copertura della spesa prevista, il governo aveva stimato una riduzione di gettito per l’intero periodo in cui l’incentivo in vigore era di circa due miliardi e mezzo di euro, corrispondenti a 66.000 beneficiari nel triennio 2001-2003 (di cui 41.000 nel mezzogiorno) e ad ulteriori 16.500 nel trimestre ottobre- dicembre 2000.

L’impatto sui conti pubblici del credito di imposta è stato ritenuto insostenibile dal governo Berlusconi in carica dalla primavera del 2001. L’anno dopo, nel 2002, il governo è quindi intervenuto per sospenderlo del tutto e poi, di fronte alle proteste delle pari sociali, ha di fatto cancellato gli automatismi nella concessione delle agevolazioni, sostituendoli con un complesso sistema di “rubinetti” e ponendo un tetto all’ammontare di risorse che potevano essere destinate a questa misura.

Indubbiamente, il segreto dell’enorme successo della versione originaria del bonus occupazione, va ricercato nella generosità e nella semplicità del funzionamento, unita alla scarsa selettività dei lavoratori e dei datori di lavoro³¹².

Nel 1977 è stato introdotto uno strumento che per ventitré anni ha garantito alle aziende del Sud un considerevole abbattimento dei costi: la fiscalizzazione degli

(³¹²) “Ma questo non significa affatto che lo strumento sia stato efficace nel promuovere occupazione a tempo indeterminato. Molte imprese, infatti potrebbero avere utilizzato il bonus occupazione per assumere a tempo indeterminato lavoratori che avrebbero assunto in ogni caso, anche in assenza del credito d’imposta, magari dopo un iniziale periodo di occupazione a termine”.

V. Boeri T e Garibaldi P., Un contratto..., op cit, p(36)

oneri sociali. Lo «sconto» si è tradotto in un taglio delle spese attorno al 10 per cento, di fatto in un azzeramento degli oneri contributivi. Nel 2000 è stato abolito perché la Commissione Europea ha ritenuto giustamente che violasse le regole comunitarie sulla concorrenza .

Recentemente, è stato firmato (il 18 ottobre 2010) tra il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e le Regioni Sicilia, Campania, Calabria e Puglia, un Accordo di Programma che ha come obiettivo la realizzazione di un intervento sperimentale di politica attiva del lavoro finalizzato alla prevenzione del lavoro sommerso. L'intervento, nell'ambito dei fondi P.O.N, mira a rafforzare – precisa un comunicato – la cooperazione interistituzionale nell'ambito delle azioni per il coordinamento degli interventi rivolti a contrastare il lavoro illegale che coinvolge con particolare intensità i lavoratori immigrati.

L'intervento prevede la creazione di una rete di relazioni stabili tra soggetti istituzionali e operatori autorizzati in base al Decreto legislativo del 10 settembre 2003, n. 276 (Parti sociali, Enti bilaterali, Associazioni imprenditoriali) finalizzate a concertare azioni di politica attiva del lavoro volte a prevenire il lavoro sommerso, a qualificare le reti di domanda-offerta, a favorire il rapido inserimento al lavoro dei disoccupati³¹³.

2.3.4 L'emersione nelle politiche sociali

Non basta mettere in campo un'offerta di politiche per il lavoro o di supposti vantaggi per le imprese per contrastare il sommerso, perché questo fenomeno oltre a rappresentare un modo di essere della produzione e dell'economia, è anche, e non secondariamente, una «forma» dei rapporti sociali, un modo, persino «culturale» di organizzarsi dei sistemi di relazione «comunitaria» fortemente radicato nella struttura e nell'organizzazione sociale. In altre parole, ad alimentare lo scenario dell'illegalità, non vi è soltanto una distorta logica «razionale», ma vi è anche una

⁽³¹³⁾ I 5 milioni di euro messi a disposizione delle Regioni saranno utilizzati in particolare per promozione ed attuazione di interventi formativi per almeno 3.000 disoccupati, in via prevalente cittadini extracomunitari, e all'attuazione dei modelli operativi in 8 aree territoriali (2 per ogni Regione) nei settori produttivi dell'agricoltura, edilizia, dei servizi alla persona e del turismo. Il soggetto attuatore dell'azione sarà Italia Lavoro spa, ente del Ministero del lavoro, che avrà il compito di definizione di sistemi informativi, supporti e procedure trasferibili per il monitoraggio e la gestione dei bacini di disoccupati, le attività formative attraverso l'utilizzo e la messa in rete di piattaforme gestionali integrate per le varie tipologie del rapporto di lavoro, la certificazione delle competenze, la verifica degli esiti occupazionali, la gestione di patti di attivazione per i disoccupati e le procedure amministrative di supporto.

mentalità, una tradizione, una consuetudine: una cultura che lo legittima, lo sostiene e lo riproduce³¹⁴.

Nell'ordinamento giuridico italiano esiste una norma ispirata ad una morale sociale e un principio di legalità sia sul livello nazionale che locale caratterizzato da profili etico- sociali³¹⁵.

Per ragioni strettamente legate alla realtà economica attuale, non va taciuto che nel nuovo ordine giuridico integrato³¹⁶, va affermandosi, una vera e propria fame di legalità³¹⁷, alimentata da concrete e differenziate esigenze di tutela della persona umana³¹⁸.

i. *L'emersione nelle politiche sociali : livello regionale;*

L'emersione rappresenta un capitolo importante anche delle politiche sociali regionali. Da un esame complessivo delle politiche regionali³¹⁹, si ricava l'impressione che le stesse si basino per lo più su un insieme integrato di strumenti informativi, che si aggiungono a quelli normativi- finanziari.

Alcune regioni inseriscono, infatti, gli interventi a favore dell'emersione nell'ambito delle politiche di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale. La regione Campania, con la l. del 19 febbraio 2004 N. 2 prevede l'istituzione in via sperimentale, durata triennale, del reddito cittadinanza, consistente in un'erogazione monetaria ed in specifici piani miranti all'inserimento scolastico, formativo e lavorativo, tra cui rientrano le misure tese a promuovere l'emersione del lavoro irregolare o l'avvio all'autoimpiego attraverso percorsi che permettono l'utilizzo di risorse regionali. Anche la regione Basilicata, con la l. del 9 gennaio 2005 n. 3, ha introdotto in via sperimentale, progetti e servizi di cittadinanza solidale destinati a persone appartenenti a nuclei familiari in

⁽³¹⁴⁾ V. Paola De Vivo, il mezzogiorno e il governo "simbolico" dell'economia sommersa, il Mulino, 2004, n.4, p.89

⁽³¹⁵⁾ V. Rescigno P., La tutela della personalità nella famiglia, nella scuola, nelle associazioni, in studi in onore di Chiarelli G, IV, Milano, 1974, p.4003).

⁽³¹⁶⁾ V. Sul punto, C. Asucci F., Le norme fondamentali del nuovo ordine giuridico integrato, a cura di, Napoli, 2000.

⁽³¹⁷⁾ V. Casucci F., Realtà economica e immaginazione giuridica, in Studi in memoria di Vincenzo Ernesto Cantelmo, a cura di Favale e Marucci B, Napoli, 2003.

⁽³¹⁸⁾ V. Perlingieri P., Mercato, solidarietà e diritti umani, in ID., Il diritto dei contratti tra persona e mercato, Napoli, 2003, p.237).

⁽³¹⁹⁾ Le riforme dei sistemi di protezione sociale possono fornire forti incentivi per l'emersione del lavoro sommerso, come ha messo in evidenza la relazione di sintesi 2006 in materia di pensioni adeguate e sostenibile.

stato di difficoltà ed esposti al rischio di marginalità economica e sociale³²⁰. Oltre al contributo monetario integrativo mensile, sono contemplati piani di inserimento che possono prevedere azioni dirette a promuovere l'autoimpiego e l'emersione del lavoro sommerso, attraverso azioni mirate di accompagnamento e tutoraggio nella fase di avvio dell'attività e mediante il ricorso allo strumento del micro reddito, peraltro, tenuto conto del carattere "universalistico" delle politiche sociali. La regione Puglia nella l. del 10 giugno 2006 n. 19, in tema di ~~disciplina~~ del sistema integrato dei servizi sociali per la dignità e il benessere delle donne e degli uomini" inserisce, nell'ambito delle politiche a favore delle persone immigrate, specifiche misure di contrasto al lavoro sommerso, al fine di favorire la piena occupazione, la qualità e la produttività del lavoro, ma anche di realizzare un mercato del lavoro ~~inclusivo~~"³²¹. Si evidenzia anche nelle più recenti leggi in materia di lavoro ed occupazione, la necessità di sostenere l'accesso al lavoro, l'integrazione della forza lavoro immigrata e quindi, di promuovere e supportare progetti sperimentali di emersione destinati a questo segmento specifico del mercato del lavoro.

Recentemente, al fine di favorire l'emersione del lavoro sommerso nel Lazio, nel campo del lavoro di cura domiciliare effettuato da collaboratori, collaboratrici e assistenti familiari, e al fine di sostenere il reddito di persone singole e famiglie che hanno bisogno di assistenza o aiuto domestico, è previsto che, chiunque abbia un reddito ISEE inferiore ai 20 mila euro, può accedere, per una sola volta, ad incentivi sotto forma di rimborso che coprano il pagamento dei contributi previdenziali orari per i primi sei mesi di contratto a tempo indeterminato e il supporto alla sottoscrizione del contratto di lavoro³²¹.

ii. *L'emersione nell'ambito delle politiche di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale:*

Povertà ed esclusione sociale costituiscono - per il Parlamento Europeo-, da un lato, una delle maggiori cause per cui determinati soggetti si vedono costretti a svolgere

⁽³²⁰⁾ Tale legge, intitolata "promozione della cittadinanza solidale", è stata integrata e modificata dalla l.r. 2 febbraio 2006 n.1.

⁽³²¹⁾ V. Art 40 (Misure per favorire l'emersione del lavoro sommerso) Regione Lazio, Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2009 (art. 11, l.r. 20 novembre 2008, n. 25).

un'attività di lavoro sommerso (in quanto esclusi dal mercato ufficiale)³²², e, dall'altro lato, pure una delle principali conseguenze sociali di almeno quella parte del lavoro sommerso svolta da soggetti emarginati, tra cui gli extracomunitari o i lavoratori ultracinquantenni con scarsa o nulla professionalità.

Il tema della povertà, nel Rapporto dell'Eurostat³²³, è stato affrontato da un punto di vista relativo. In ogni Stato Membro, la soglia di povertà è stata infatti fissata al 60% della media nazionale delle entrate per ogni adulto, così che tale soglia risulta differente a seconda delle diverse realtà nazionali. Sulla base di tali misurazioni, il 15% degli abitanti europei nel 1999 (circa 56 milioni di persone) sono stati considerati a rischio povertà. Tale percentuale è risulta più bassa in Svezia (9%), Danimarca, Germania, Paesi Bassi e Finlandia (11%), e più alta in Grecia e Portogallo (21%). (forse questo dà ulteriore spiegazione della bassa percentuale di lavoro sommerso in alcuni paesi).

Focalizzando l'azione sul tema dell'esclusione sociale, si può ritenere che essa sia il diniego dei diritti della cittadinanza sociale e del senso di appartenenza alla comunità in quanto il –senso di appartenenza alla società dipende da quattro sistemi (...) l'integrazione civica che significa essere ugualmente cittadino in un sistema democratico; l'integrazione economica che significa avere un lavoro³²⁴, una funzione sociale, la capacità di pagare (...); l'integrazione sociale che significa godere dei servizi sociali messi a disposizione dallo Stato; l'integrazione interpersonale che significa avere famiglia, amici, vicini che hanno cura, danno supporto morale quando serve (...). In questo modo, i quattro sistemi sono

(³²²) V. Anche la Relazione del Parlamento Europeo del 30 agosto 2000 sulla Comunicazione della Commissione sul lavoro sommerso (A5-0220/2000), la quale evince tale considerazione dalla circostanza che il lavoro irregolare risulta maggiormente diffuso nelle regioni più povere e nelle fasce a basso reddito.

(³²³) V. Eurostat, *Statistics in focus, Population and social conditions*, n. 8/2003, *Poverty and social exclusion in the EU after Laeken – part 1* e n. 9/2003, *Poverty and social exclusion in the EU after Laeken – part 2*.

(³²⁴) La Relazione del Parlamento Europeo del 30 agosto 2000 sulla Comunicazione della Commissione sul lavoro sommerso (A5-0220/2000), la quale sottolinea, come la posizione generalmente più debole delle donne sul mercato del lavoro sia spesso conseguenza degli impegni familiari che rendono loro più difficile l'accesso al mercato del lavoro ufficiale, favorendo l'accettazione di un lavoro sottopagato e sommerso. Nel Parere della Commissione per i diritti della donna e le pari opportunità allegata alla Relazione appena richiamata è stato poi sottolineato che un numero considerevole di donne assumono lavori non dichiarati invece di lavori ufficiali part-time poiché in taluni Stati membri il reddito supplementare non è tassato su una base individuale, ma si fonda sull'aliquota fiscale marginale delle famiglie, per cui la Commissione dovrebbe prendere iniziative che consentano l'introduzione, nel regime tributario di tutti gli Stati membri, del principio dell'indipendenza economica per le donne e gli uomini a prescindere dal loro stato civile.

complementari: quando uno o due di essi sono inefficaci gli altri debbono essere consistenti (...).

La cittadinanza sociale, dunque, include i diritti sociali, civili e politici della persona umana. Si propone, in relazione al concetto di esclusione sociale, di interpretare le tecniche di emersione alla luce della loro capacità di determinare condizioni di inclusione sociale dei lavoratori emersi. Ciò significa che le politiche di emersione del lavoro sommerso dovrebbero essere valutate non solo in relazione alla capacità di promuovere la legalità tra i datori di lavoro e i lavoratori sommersi con riferimento agli aspetti retributivi e contributivi, ma anche con riferimento alla possibilità di inserire i percorsi di emersione in una più ampia logica di promozione umana³²⁵.

La tecnica di emersione è da considerarsi ad inclusione sociale se prende a riferimento la definizione al plurale del sommerso, proporzionando, in tal modo, le sanzioni in ragione della gravità del fatto ed individuando, in relazione al ciascun fenomeno di irregolarità del lavoro, percorsi di emersione e stabilizzazione.

Sotto un profilo più pragmatico ciò significa che la tecnica di emersione deve essere finalizzata ad attrarre verso il diritto coloro che beneficiano del sommerso e , contestualmente, ad evitare la fuga dalla regolarità di coloro che hanno agito in conformità alle norme.

In conclusione, affermiamo che l'occupazione è un fattore fondamentale nell'ambito dell'inclusione sociale, non solo per gli aspetti economici, ma anche come mezzo di partecipazione sociale e sviluppo della personalità.

In questo senso, nell'ordinamento italiano la tecnica del terzo ciclo, punta sulla stabilizzazione occupazionale, per i profili che possono essere riferiti all' inclusione sociale intesa in termini migliori di occupazione, e alla ricostruzione della posizione contributiva, per i profili relativi all' inclusione sociale, intesa in termini di migliore tutela previdenziale .

iii. **Una piena affermazione di una cultura della legalità:**

(³²⁵) V. Faioli M., Il lavoro prestato,..op cit,p(167).

La cultura della legalità deve costituire una garanzia per tutti i soggetti, sia per le imprese che comunque pagano il prezzo di una concorrenza sleale, sia per i lavoratori che pagano il prezzo di una riduzione dei loro diritti, ma anche per la società che paga il prezzo di una crescita del senso dell'insicurezza³²⁶.

Al di là e indipendentemente dalle più raffinate capacità di ingegneria normativa, la preconditione necessaria per un'effettiva riduzione del lavoro sommerso richiede un mutamento culturale : sul piano della concreta realtà effettuale (quindi, ben oltre le mere dichiarazioni d'intenti) il lavoro sommerso deve diventare un disvalore. Solo così sarà possibile che abbia successo una campagna volta a promuovere il rispetto della legalità³²⁷. Comunque, il sapere e la conoscenza, rappresentano una delle principali leve su cui agire per garantire alle persone, maggiori spazi di partecipazione, consapevolezza e libertà. È dunque indispensabile impegnarsi per costruire un sistema che in tutto l'arco di vita lavorativa consenta di migliorare la propria professionalità, aumentare il livello di soddisfazione sul lavoro, offrire maggiori opportunità di crescita a tutti i cittadini. A tale scopo, è indispensabile l'azione congiunta della totalità degli attori impegnati su questo fronte, siano essi soggetti istituzionali, forze sociali, Università, enti di formazione e ricerca. Cooperare nell'interesse dello sviluppo e della legalità significa infatti scambiarsi informazioni e *know how*, avviare campagne di sensibilizzazione rivolte ai giovani, accompagnare i progetti di incentivazione dell'occupazione con "pacchetti di formazione alla legalità" per i lavoratori e gli imprenditori, monitorare gli effetti ottenuti dalle iniziative promosse, implementare una legislazione più aderente al tessuto industriale italiano, per creare maggiori opportunità per lo sviluppo del Paese e rendere più "appetibile" il ricorso alla legalità.

In realtà, le parti sociali possono svolgere un ruolo importante nella lotta contro il lavoro sommerso. Ciò può configurarsi ad esempio quale vigilanza nei singoli posti di lavoro per assicurare il rispetto dei regolamenti e dei contratti di lavoro. In questo senso, si nota in Italia che l'aumento dei controlli ha permesso di scoprire molti casi di lavoro sommerso, ancora largamente diffuso nel Sud Italia. La soluzione a questo

⁽³²⁶⁾ V. Ales E., La modernizzazione del modello di protezione sociale europeo : L'lotto all'esclusione sociale attraverso l'Oen Method of Coordinatio, in Quaderni di diritto del lavoro e delle relazioni industriali, 2004, p(37), Andreoni A., Lavoro, diritti sociali e sviluppo economico, Torino 2006,p(54).

⁽³²⁷⁾ V. Bellavista A.,Le politiche statali di emersione,op cit,p(21)

problema, quindi, dovrebbe coinvolgere tutte le parti sociali, perché esso sembra principalmente un problema sociale. Invece, in alcuni paesi è stata avviata una collaborazione con i rappresentanti del padronato e i sindacati dei settori interessati. In Francia, ad esempio, il governo e certe industrie hanno collaborato alla realizzazione di campagne d'informazione al fine di incoraggiare le persone a usare manodopera dichiarata per lavori di costruzione e traslochi. Inoltre ogni qualvolta si stipulano ampi accordi tripartiti, le strategie volte alla reintegrazione del lavoro³²⁸

La cultura della legalità a sostegno dei diritti dei lavoratori e della libertà di impresa. La cultura d'impresa coinvolge tutti. Chi si pone al fuori della legalità viola la cultura d'impresa. un'impresa illegale, che non rispetta le norme, che è fuori dalle regole della sicurezza, dalla salute, del sistema fiscale e contributivo, ha minori costi di un'impresa legale; questa ultima finisce con l'essere esclusa dal mercato, determinando in tal modo la fine della legalità e della cultura d'impresa.

La consapevolezza che non è possibile procedere per astrazioni trova conferma nella volontà delle parti in gioco di trovare soluzioni adeguate al problema. Sintomatico di tale atteggiamento proattivo è il progetto «Una Rete socio-istituzionale per contrastare l'illegalità favorendo la crescita della cultura del lavoro regolare», che si inserisce nell'ambito delle iniziative promosse dal Programma Operativo Nazionale «Sicurezza per lo Sviluppo del Mezzogiorno d'ITALIA 2000-2006».

L'esperienza del Progetto in epigrafe, se da un canto offre agli addetti ai lavori una preziosa occasione per utilizzare ragionevolmente gli strumenti che consentono loro di individuare possibili soluzioni, dall'altro li investe di una doverosa responsabilità ed esige da parte loro sensibilità aperta ed orientata al cambiamento.

In tale quadro, sono da ricordare due *Avvisi comuni*, sottoscritti dalle parti sociali in tema di lotta al lavoro sommerso: quello di gennaio 2004 per combattere il lavoro sommerso nel settore edilizio e quello del 4 maggio 2004 in materia di emersione del lavoro sommerso in agricoltura. Tra i principali contenuti del primo, il coinvolgimento della casse edili nel rilascio del documento unico di regolarità contributiva (DURC), la richiesta di agevolazioni fiscali e contributive per le imprese in regola, la diminuzione del costo del lavoro. L'Accordo per l'agricoltura, invece, prevede un monitoraggio sistematico e scientifico del fenomeno, misure per la stabilizzazione dell'occupazione nel settore, una revisione delle modalità di

³²⁸ La Commissione Europea del 1998, op cit, p(14)

erogazione delle prestazioni temporanee in modo da eliminare le convenienze di lavoratori e datori a non denunciare le giornate di lavoro effettuate al di sopra di una certa soglia, oppure a dichiarare giornate mai effettuate³²⁹.

In conclusione, il governo dovrebbe cercare di cambiare la cultura e le attitudini dei suoi cittadini. Una riduzione strutturale del lavoro sommerso richiede un “approccio partecipato”, capace di mettere in campo tutte le rappresentanze istituzionali, economiche e sociali per identificare e costruire percorsi di affermazioni della cultura della legalità del lavoro. L’affermazione della cultura del lavoro regolare e della buona cultura d’impresa risultano, imprescindibilmente collegate all’impegno per la diffusione della cultura della legalità. Inoltre la cultura della legalità e della sicurezza, dovrebbe essere costruita a partire dalla scuola e dovrebbe costituire l’oggetto centrale dell’insegnamento in tutti i corsi di studio aventi qualche connessione con l’impresa e il lavoro. Bisogna, infatti, diffidare delle virtù taumaturgiche della legislazione, come soluzione di ogni problema³³⁰.

(³²⁹) In questo senso vedi: Avviso comune in materia di emersione dall'economia sommersa, 24 luglio 2004 Avviso comune in materia di emersione del lavoro non regolare nel settore agricolo, 4 maggio 2004 Avviso comune in materia di emersione degli autoriparatori nella Provincia di Frosinone, 10 marzo 2004 Avviso comune in materia di emersione del lavoro non regolare nel settore edile, 16 dicembre 2003

(³³⁰) V. Gallino L., La cultura d’impresa e le morti sul lavoro, in La Repubblica 4 gennaio 2008, p(23), Vitale M., Manca una cultura della sicurezza, in il Sole 24 Ore, 11 dicembre 2007, n.340, p(5)

CAPITOLO TERZO

Il lavoro illegale in Francia

Il lavoro illegale in Francia³³¹

3.1 La definizione di lavoro illegale e i cenni storici; 3.1.1 Definizione di lavoro illegale; 3.1.2 Cenni storici sul lavoro illegale. 3.2 Il mercato del lavoro francese; 3.2.1 Provvedimenti tradizionali che regolano il mercato del lavoro in Francia; 3.2.2 La flessibilità nel mercato del lavoro Francese; 3.2.3 Politiche di welfare – to – work; 3.2.4 Quattro tipi di strutture per l’inserimento tramite attività economiche, 3.3 Le politiche di emersione del lavoro illegale in Francia; 3.3.1 Gli organismi coinvolti nelle politiche di emersione del lavoro illegale in Francia; 3.3.2 Le politiche indirette; 3.3.3 Le politiche dirette .

Introduzione:

Il lavoro illegale rappresenta un reato non trascurabile in Francia. È all’origine di numerosi problemi (segnatamente perdite d’introiti per il settore pubblico, minaccia per la protezione dei lavoratori, distorsioni della concorrenza e della perequazione finanziaria).

D’altro canto, il non rispetto delle leggi pregiudica la credibilità dello Stato. Il lavoro illegale deve quindi essere combattuto per ragioni economiche, sociali, giuridiche ed etiche. I dati disponibili relativi alla portata del lavoro illegale

(³³¹) La Francia (in francese France), ufficialmente Repubblica Francese (in francese République française), è uno Stato dell’Europa occidentale confinante con Belgio, Lussemburgo, Germania, Svizzera, Italia, Monaco, Andorra e Spagna. Il paese, compresi i territori d’oltre mare, ha una superficie di 675.417 chilometri quadrati e una popolazione di circa 64,5 milioni di persone. Il francese è la lingua ufficiale della Repubblica, ma si contano 77 lingue regionali. La religione principale della Francia è il cattolicesimo (dal 51% al 64% della popolazione), ma una proporzione significativa dei cattolici sono agnostici, e il 32% della popolazione è atea.

La sua economia è di tipo capitalista con un significativo intervento dello Stato a partire dalla fine della seconda guerra mondiale. Tuttavia, dalla metà degli anni ’80, riforme successive hanno portato a un progressivo disimpegno dello Stato di diverse imprese pubbliche. Grazie all’utilizzo di tecniche altamente sofisticate, la Francia è al primo posto in Europa e tra i primi nel mondo per la quantità e la qualità dei suoi prodotti nel campo dell’agricoltura ed allevamento. L’industria francese è forte della cooperazione tra piccole e medie imprese legate al territorio e i grandi colossi legati principalmente ai settori automobilistico, cosmetico, farmaceutico, gastronomico e della moda. Il settore terziario impiega la maggior parte della forza lavoro e prospera grazie alla quantità di servizi offerti dallo Stato (la Francia è infatti uno dei paesi con la qualità della vita migliore al mondo) e al turismo, che attrae ogni anno milioni di persone da tutto il mondo grazie alle moltissime bellezze naturali, storiche ed artistiche presenti nel territorio francese. L’economia francese è una delle più forti del mondo e seconda in Europa, dietro solamente a quella della Germania. Le stime del PIL nominale per l’anno 2008 pongono infatti la Francia al quinto posto tra i paesi più ricchi del globo.

Inoltre la Francia è Membro del Consiglio d’Europa è uno dei paesi fondatori dell’Unione europea, della zona euro e dell’area Schengen. È uno dei cinque membri permanenti del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e fa parte degli otto Paesi più industrializzati del Mondo (G8), dell’Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE), della Francofonia e dell’Unione latina.

in Francia indicano un volume di **circa 37** miliardi di euro per l'anno 2009 (% del PNL). Anche ammettendo i limiti di queste stime, risulta chiaramente che le somme assorbite dal lavoro illegale sono considerevoli.

3.1 Definizione del lavoro illegale e i cenni storici

3.1.1 *Definizione del lavoro illegale*

La definizione del sommerso e dei suoi contorni costituisce la prima questione da affrontare nel tentativo di capire meglio la natura del fenomeno nella legge francese.

Il termine di lavoro sommerso, all'interno della legislazione francese, entra con la nozione di lavoro illegale, stabilita nel Codice del lavoro dalla legge del 2 agosto 2005 in favore delle piccole e medie imprese (PMI).

Tale definizione è stata tratta dall'art. L8211-1 del Code du Travail (Codice del lavoro francese) che stabilisce cosa sia il lavoro illegale:

«4. Costituiscono **lavoro illegale**³³², alle condizioni previste dal presente libro, i seguenti illeciti:

- 1) Lavoro dissimulato³³³;

(³³²) L'ILO ha proposto il termine di «lavoro illegale» (illegal employment). Secondo questa prospettiva è definito illegale il lavoro che non è conforme con i requisiti richiesti da leggi, regolamenti e pratica nazionale. Comunque dal punto di vista statistico-economico sono definite **attività illegali** la produzione di beni e servizi la cui vendita, distribuzione o possesso sono proibiti dalla legge (ad es. commercio di stupefacenti) e le attività produttive legali realizzate da persone non autorizzate (ad es. esercizio di una professione senza i requisiti prescritti). Entrambi i tipi di produzione sono includibili tra le attività produttive. La distinzione economicamente rilevante è tra attività illegale produttive o redistributive: soltanto le prima hanno un impatto sulla stima del PIL, mentre le seconde non implicano creazione di valore aggiunto. Al riguardo si distingue tra le transazioni per le quali esiste mutuo consenso tra compratore e venditore (ad esempio la vendita di droghe o di merce rubata, la prostituzione), che sono incluse tra le attività produttive, e le altre attività dove tale accordo manca (ad esempio, l'estorsione, il furto).

(³³³) L'OCSE parla di «lavoro dissimulato», ossia l'impiego che, senza essere di per sé illegale, non è dichiarato a una o più autorità amministrative che dovrebbero esserne a conoscenza e che, di conseguenza, è sottratto alla regolamentazione, all'imposizione o a una riduzione delle prestazioni di previdenza sociale.

Anche in Italia si ricorre a questa nozione nel caso di dissimulazione del lavoro autonomo coordinato la norma introduce nell'ordinamento giuridico il tema del «retto utilizzo del rapporto di

- 2) Mercanteggiamento;
- 3) Illecita prestazione di manodopera;
- 4) Impiego di stranieri senza permesso di lavoro;
- 5) Irregolare cumulo di impieghi;
- 6) Frode o falsa dichiarazione prevista dagli articoli L. 5124-1(sanzioni per indebita percezione di benefici), L. 5135-1(sanzioni per indebita percezione di TFR) e L. 5429-1 (sanzione per indebita percezione d'indennità di disoccupazione)

Nonché l'articolo L 125-1 del Codice del Lavoro, il “**marchandage**” è vietato in Francia³³⁴.

Infatti, ~~tutte~~ le operazioni dirette allo scopo lucrativo di fornire forza lavoro che hanno come effetto quello di provocare un danno al dipendente in questione o di sottrarsi all'attuazione di provvedimenti di legge, regolamenti, accordi o convenzioni collettive di lavoro, o **marchandage**, sono vietate”.

L'articolo L 125-2 del Codice del Lavoro specifica che:

~~tutte~~ le operazioni lucrative aventi per oggetto esclusivo il prestito di forza lavoro sono vietate e passibili di sanzioni penali come previsto in dettaglio dall'articolo L 152-3”.

Conformemente a quanto detto finora, ”ogni infrazione ai provvedimenti delle sezioni L 125-1 e L 125-3 è punita con la reclusione fino a due anni e un'ammenda

collaborazione coordinata e continuativa anche a progetto”. Il non corretto utilizzo del rapporto di collaborazione coordinata e continuativa permetta al committente, mediante contratto collettivo aziendale o territoriale, di promuovere una procedura di trasformazione del lavoro autonomo coordinato in lavoro subordinato.

(³³⁴) L'Articolo L 125-1decade :

–~~tutte~~ Qualunque operazione con scopo di lucro di fornitura di manodopera che possa causare un pregiudizio al dipendente e che possa portare all'elusione dell'applicazione di disposizioni di legge, di regolarmente o contrattuali o di un accordo collettivo di lavoro, o al mercanteggiamento, sono vietate.

2.le associazioni sindacali che non hanno per oggetto lo sfruttamento degli operai non sono considerati come mercanteggiamento”

fino a 30.000 € oppure solo una di queste pene. Il giudice può inibire, come pena accessoria, l'attività del contraente per una durata di due anni e dieci mesi³³⁵. Sono passibili di una multa fino a 12.000 € e l'arresto fino a dodici mesi, oppure solo una di queste pene, coloro che, direttamente o per persona interposta, contravvengano al provvedimento inibitorio emesso in applicazione del paragrafo che precede. In ogni caso, il giudice può ordinare, a spese della persona condannata, l'affissione della sentenza sul cancello degli stabilimenti dell'azienda e la sua pubblicazione in giornali che essa indica³³⁶.

Per lavoro illegale in Francia si intende in generale un'attività dipendente o indipendente esercitata in violazione delle prescrizioni legali; vale a dire in particolare:

- l'assunzione clandestina di lavoratori stranieri in violazione delle disposizioni del diritto degli stranieri;
- l'assunzione di lavoratori non dichiarati alle assicurazioni sociali obbligatorie;
- l'attività non dichiarata svolta da un lavoratore per beneficiare di prestazioni dell'assicurazione contro la disoccupazione o di un'altra assicurazione sociale o privata;
- le attività svolte da lavoratori, segnatamente durante il loro tempo libero, in violazione di un contratto collettivo;
- le attività svolte nell'ambito di un rapporto di lavoro caratterizzato da una denominazione impropria avente per effetto l'elusione delle disposizioni legali.
- l'assunzione di lavoratori non annunciati alle autorità fiscali in violazione di una

⁽³³⁵⁾ V. Damy G., Le renforcement des sanctions du travail dissimulé, JCPE, 2007, P(1466).

⁽³³⁶⁾ Invece, l'articolo L.125-3 del Codice del Lavoro prevede che:

—Il rappresentante delle organizzazioni sindacali può esercitare, davanti all'Autorità giudiziaria, tutte le azioni legali per l'applicazione del presente capo a beneficio di un dipendente senza dover giustificare un mandato da parte del soggetto interessato. Il dipendente deve essere avvisato con lettera raccomandata con ricevuta di ritorno e non deve aver notificato la sua opposizione entro quindici giorni dalla data nella quale l'organizzazione sindacale l'ha informato della propria intenzione. Egli può sempre intervenire nel procedimento giudiziario avviato dal sindacato e rinunciare ad esso in qualsiasi momento”.

disposizione legale che prevede una tale dichiarazione;

- le attività svolte da lavoratori che non dichiarano il salario percepito alle autorità fiscali;
- le attività svolte a titolo oneroso la cui controprestazione pecuniaria non figura nella contabilità e non è dichiarata come di dovere in virtù delle leggi pertinenti.

Inoltre il lavoro illegale può estendersi dall'esecuzione di piccoli lavori artigianali fuori dall'orario di lavoro all'esercizio illegale esclusivo di un'attività lucrativa volta ad aggirare il diritto tributario, il diritto delle assicurazioni sociali, il diritto della concorrenza e il diritto degli stranieri. Le diverse forme di lavoro illegale hanno generalmente in comune il fatto di sfuggire interamente o in parte ai tributi di diritto pubblico.

È chiaro che nella legislazione francese usualmente si parla in termini di ~~lavoro~~ "lavoro illegale", che copre il ~~lavoro~~ "lavoro dissimulato"³³⁷, il subcontratto di lavoro illegale, l'occupazione diretta ed indiretta degli immigrati irregolari e la lavorazione illegale su duplice commessa. Il termine ~~lavoro~~ "lavoro dissimulato" (*travail dissimulé*) è strettamente correlato alla definizione del lavoro sommerso utilizzata dalla Commissione Europea (le prassi di dissimulazione del lavoro autonomo coordinato di cui all'art. 1, comma 1202-1210 della legge finanziaria per 2007 per l'Italia. Il lavoro dissimulato, lavoro occulto o mascherato, si ha quando qualcuno svolge un'attività economica senza una sua formale registrazione di questa o dell'impresa, o quando il datore di lavoro non ~~dichiara~~ "tutti o parte dei suoi lavoratori"³³⁸.

Secondo l'orientamento della DILTI³³⁹ francese, irregolare non è solo il ~~non~~ "non dichiarato" o ciò che sfugge alla Pubblica Amministrazione, ma è anche il ~~mal~~ "mal dichiarato", che può essere originato: dalla nascita di forme d'irregolarità connesse alla non coincidenza tra luogo di residenza e prestazioni lavorative erogate ad esempio il fenomeno dei ~~pre~~ "precari" e dei lavoratori atipici che, in molti casi, rappresentano ~~lavoratori~~ "lavoratori dipendenti mascherati"³⁴⁰.

⁽³³⁷⁾ V. Gineste S, Article Undeclared ~~from~~ system correspondent, 2007, p(1).

⁽³³⁸⁾ V. Il lavoro sommerso in Europa, op cit, p(6).

⁽³³⁹⁾ Délégation Interministérielle à la Lutte contre le Travail Illégal.

⁽³⁴⁰⁾ V. G Hue, Droit pénal et formes irrégulières de travail et d'emploi: re.soc.crim.1992, p(513).

Questo tipo di definizione –estesa” di sommerso accresce la capacità interpretativa del fenomeno va anche e poiché le definizioni dell’irregolarità hanno effetti diretti sulle stime nazionali.

L’insieme delle attività economiche che sfuggono all’applicazione delle regole istituzionali ad esse formalmente destinate costituisce il lavoro illegale in Francia. Il lavoro sommerso è quel ramo dell’economia che fa riferimento alle prestazioni lavorative svolte irregolarmente, ossia non in conformità con la legislazione vigente.

È chiaro che la legislazione francese definisce con precisione il lavoro illegale ampliandone i contenuti rispetto al concetto europeo di lavoro non dichiarato in genere³⁴¹.

Così il concetto di lavoro illegale ha un significato speciale diverso dalla definizione internazionale. Tale concetto ha un significato diverso dal concetto del lavoro non dichiarato, i tre termini ai quali si avvicina sono –sommerso”, –informale”, –eriminale”.

Questo non significa che il concetto del lavoro illegale non entri nella categoria del –lavoro non dichiarato” o del –lavoro sommerso” come previsto dalla Commissione Europea, piuttosto il termine lavoro illegale ha un significato più ampio³⁴².

Generalmente possiamo dire che:

Il lavoro illegale ha un significato più ampio ma una parte di esso, cioè Il lavoro dissimulato, è strettamente correlato alla definizione del lavoro sommerso utilizzata dalla Commissione Europea.

(³⁴¹) V. Esempi di Politiche del lavoro in Europa. Emersione: politiche ed azioni, Marzo 2007, dal sito internet www.euro.it

(³⁴²) È chiaro, la definizione giuridica di lavoro illegale fa intervenire tre fattori. Il primo è il concetto di –~~no~~-dichiarazione”, ovvero il fatto di conferire al rapporto di lavoro una forma contrattuale diversa da quella che la sua realtà richiederebbe. Il secondo elemento è legato alla responsabilità. Chi trae beneficio dalle irregolarità deve rispondere in solido delle violazioni di legge. Infine, l’aspetto penale. Il reato, in Francia, è sempre in capo all’impresa.

Il termine relativo al lavoro dissimulato indica due forme di frode suscettibili di sanzione, quali: la simulazione di attività economiche e la simulazione di attività retribuite.

Seguendo le indicazioni della Commissione europea del 1998 e inoltre nel documento di lavoro ~~lavoro~~ sommerso e Strategia Europea per l'occupazione del 2002" sono contenute le tre principali forme di lavoro sommerso :

- 1) Lavoro irregolare attraverso ~~ore~~ "non-dichiarate" che fanno parte di un lavoro regolare (il lavoro del sabato, utilizzando l'attrezzatura della società, contatti o reti; le imprese dichiarano solo parte del lavoro e il profitto viene diviso tra impresa e lavoratori);
- 2) Un lavoratore regolare ha un o più lavori aggiuntivi non dichiarati (coloro che hanno un secondo lavoro)
- 3) Il lavoro principale non dichiarato svolto da un lavoratore, compresi lavori di un basso numero di ore a settimana o mese.

Inoltre, il lavoro dissimulato entra nella categoria della definizione del lavoro sommerso del **Sistema dei Conti Nazionali (Sistema contabile) 1993 (SNA93)**. Nel par. 6.34 si annota:

Certe attività possono essere economicamente produttive ed anche del tutto legali (a condizione che siano soddisfatti determinati standard e regole) e invece sono deliberatamente nascoste alle pubbliche autorità per le seguenti ragioni:

- a) evitare il pagamento del reddito imponibile, del valore aggiunto o di altre tasse;
- b) evitare il pagamento dei contributi di previdenza sociale;
- c) evitare di dover scontrarsi con certi standard legali come stipendi minimi, un tetto massimo di ore, regole a tutela della sicurezza e della salute, ecc.;
- d) evitare di conformarsi a certe procedure amministrative, come compilare questionari statistici o altri moduli amministrativi. Cioè l'idea principale è che il Sistema di conti Nazionali può essere dichiarato o no.

D'altra parte si nota che entrambe le definizioni (europea e internazionale) parlano di attività legali ma non dichiarate invece nel concetto francese l'illegalità siccome sempre quando non c'è la dichiarazione. Nella legge francese c'è solo un tipo di attività quelle, attività illegali, invece nelle definizioni europea e internazionale si distingue tra la natura delle attività sommerso che può essere legale o illegale.

Infine possiamo dire che il concetto del lavoro francese si basa su due elementi importanti sono: il lavoro e l'illegalità. Rientrano nella categoria del lavoro illegale della legge francese tanti tipi di lavoro per esempio :

Il lavoro clandestino, violazione delle normative sulla sicurezza, utilizzo irregolare dei contratti atipici,

Invece non rientrano nel concetto di lavoro illegale della legge francese i lavori che non violano le leggi . In altri termini si può dire che nella legge francese se non c'è violazione delle leggi non c'è il lavoro illegale .

3.1.2 Cenni storici sul lavoro illegale

Il termine lavoro illegale sicuramente è indipendente da quello di lavoro sommerso –così dobbiamo cercare di capire quando è nato il termine nella legge francese³⁴³.

In realtà il lavoro illegale ha una lunga storia .

Nel 1848, un decreto e un'ordinanza del mese di marzo reprimono lo sfruttamento dell'operaio oggetto di fornitura illegale.

Nel 1935, la legge dell'8 agosto vieta il cumulo di funzioni simultaneamente nel settore pubblico e in quello privato.

Nel 1936, la legge del 20 giugno vieta al lavoratore di lavorare durante il suo periodo di ferie.

(³⁴³) V. Rapport du Conseil économique et social, oct. 2003, sur l'immigration de travail. Contre-rapport sur l'immigration et le droit d'asile, mars 2007. Rapport de la commission Mazeaud sur le cadre constitutionnel de la nouvelle politique d'immigration, juil. 2008.

Nel 1940, il decreto dell'11 ottobre sul cumulo di funzioni vieta il lavoro clandestino.

Nel 1972, la legge dell'11 luglio prevede sanzioni penali e civili, tanto per l'esercizio del lavoro clandestino quanto per colui che ricorre «consapevolmente» al lavoro clandestino. L'infrazione relativa al lavoro clandestino diventa reato solo in caso di recidiva.

Nel 1976 - il 10 agosto, creazione della Missione di lotta contro il traffico di manodopera straniera (~~MILUTMO~~”).

Nel 1980, relazione del « Gruppo nazionale di lotta contro il lavoro eseguito in condizioni illegali » presieduto da Jean FAU, consigliere presso la Corte di cassazione, trasmesso in novembre al segretario di Stato presso il ministro del lavoro e della partecipazione.

Nel 1981, la legge del 17 e 29 ottobre estende la responsolidarietà al mandante che si rivolge a società schermo e aggrava le sanzioni nei confronti dei datori di lavoro che impiegano cittadini stranieri sprovvisti di titolo di lavoro.

Nel 1982, nota concernente « Le attività professionali dissimulate », redatta dal professore DUPEYROUX, trasmessa nel dicembre al ministro delegato agli affari sociali incaricato del lavoro.

Nel 1985, la legge del 25 luglio erige a reato l'infrazione del lavoro clandestino.

Nel 1987, la legge del 27 gennaio estende il campo del lavoro clandestino alla dissimulazione di una parte dell'attività di un'impresa che dissimuli l'attività di un dipendente.

Nel 1989, creazione della MILUTMO, missione di collegamento interministeriale per la lotta contro il lavoro clandestino, l'occupazione non dichiarata e il traffico di manodopera.

Nel 1991, la legge del 31 dicembre istituisce, a titolo sperimentale, la DPAE, cioè la dichiarazione preliminare di assunzione, e precisa la responsabilità penale del mandante.

Nel 1993, la DPAE è resa obbligatoria con una circolare del 16 settembre.

1994, la circolare del 10 aprile permette la messa in opera della solidarietà finanziaria del mandante o del committente non appena trasmesso il verbale.

1997, la legge dell'11 marzo rafforza i mezzi di lotta contro il lavoro illegale e chiarifica la nozione di infrazione per «lavoro dissimulato», che è caratterizzato dalla dissimulazione di attività, di lavoratore dipendente o di ore di lavoro. La denominazione «lavoro clandestino», che amalgamava diverse situazioni, è ormai superata.

Il decreto dell'11 marzo ha istituito la DILTI, Delegazione interministeriale per la lotta contro il lavoro illegale, che comporta una «Sezione Studi e Assistenza».

1999, la circolare DILTI del 1° marzo, relativa alla trasparenza delle offerte di servizi o di vendita, permette di identificare meglio gli inserzionisti, qualunque siano i supporti utilizzati, per lottare contro il lavoro dissimulato. Il decreto del 30 agosto, relativo ai trasporti di merci, su strada facilita i controlli in materia di ricerca di lavoro illegale. La direttiva n°96/71/CE relativa al distaccamento entra in vigore il 16 dicembre. La DILTI è designata «ufficio di collegamento» nel campo della cooperazione amministrativa per rispondere alle richieste dei servizi francesi ed esteri in occasione dei controlli d'impresa estere.

2000, la circolare DPM/DILTI del 10 gennaio permette all'ufficio delle migrazioni internazionali (« OMI ») di recuperare il contributo speciale che incombe ad ogni mandante che utilizzi manodopera straniera sprovvista di titolo di lavoro (di cui all'articolo L. 341-7 del codice del lavoro). Il 19 gennaio, la legge relativa alla riduzione negoziata del tempo di lavoro segna il ritorno alla presunzione di lavoro subordinato. I decreti del 29 maggio e del 4 settembre recepiscono la direttiva 96/71/CE (art.4, 5, 6) relativa al distaccamento³⁴⁴.

2003, la legge del 26 novembre relativa al controllo dell'immigrazione e al soggiorno degli stranieri in Francia, aggrava le sanzioni amministrative e penali in materia di occupazione illegale.

3.2 Il mercato del lavoro francese

3.2.1 *Provvedimenti tradizionali che regolano il mercato del lavoro in Francia*³⁴⁵:

⁽³⁴⁴⁾ V. T. Aubert et Montpeyssen, Le renforcement de lutte contr le travail illégal:DE.SOC.1997,P(915).

⁽³⁴⁵⁾ All'inizio di marzo 2006, il governo francese decise una forma di aperture controllata «step-by-step», ed una graduale riduzione delle restrizioni dei lavoratori provenienti dalla UE-8. L'apertura parziale del mercato del lavoro francese comincerà dai settori in cui l'offerta di lavoro scarseggia

Le politiche per l'occupazione si appoggiano tradizionalmente su vari contributi e sostegni da parte del Ministero del lavoro nell'intento di coordinare le azioni di istituti con l'obiettivo di facilitare il ritorno al posto di lavoro di persone disoccupate, l'accesso al primo impiego e il mantenimento del lavoro precedentemente ottenuto da chi è minacciato da esuberi di personale³⁴⁶.

I servizi pubblici per l'impiego, insieme all'amministrazione del ministero e all'ente nazionale, hanno come missione quella di definire le politiche di occupazione a differenti livelli territoriali. Sono formati in particolare da³⁴⁷:

- **DRTEFP**, servizio dell'amministrazione centrale del ministero del lavoro e relativi servizi locali (*Directions Régionales du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle*) e DDTEFP (*Directions Départementales du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle*)

- **ANPE**, Agenzia Nazionale per l'Impiego (*Agence Nationale pour l'Emploi*) la cui missione è quella di favorire l'incontro tra domanda e offerta.

- **AFPA**, Associazione per la formazione professionale degli adulti (*Association Nationale pour la Formation Professionnelle des Adultes*) che segue e forma persone adulte e principalmente persone dell'ANPE riguardante il collocamento di disoccupati fino al gennaio 2005.

leggi riguardanti l'impiego sono i seguenti:

a) La fine del monopolio dell'ANPE³⁴⁸

L'ANPE è stata privata del suo precedente monopolio nel collocamento dei disoccupati. Gli enti privati di lavoro temporaneo e le agenzie di collocamento

(salute e sicurezza sociale, settore alberghiero e catering, trasporti e costruzioni). Sindacati ed Imprenditori sono in gran parte a favore di una immediata abolizione delle restrizioni, malgrado il tasso di disoccupazione francese al 9,6%. Circa il 20% dei senza lavoro sono nella fascia d'età tra i 18-25 anni.

⁽³⁴⁶⁾ V. Jacques Rojot e Le Flanchec, Politiche attive per l'occupazione in Francia, 2005, P(4)

⁽³⁴⁷⁾ La produttività oraria dei lavoratori francesi è una delle più elevate al mondo: ciò è dovuto al fatto che la durata legale dell'[orario di lavoro](#) (35 ore settimanali) è ridotta rispetto agli altri paesi industrializzati, ma anche alla rapida esclusione dal [mercato del lavoro](#) dei dipendenti meno produttivi, sia in ragione del costo del lavoro troppo elevato a causa dello SMIC, sia per la particolareggiata regolamentazione francese in materia di [licenziamento](#).

⁽³⁴⁸⁾ Questo monopolio fu stabilito dall'Ordinanza del 1945.

privato possono partecipare al servizio pubblico per l'impiego, insieme con organismi pubblici e organismi statali decentrati a livello locale (in "*administrative subdivisions*", "~~r~~*egions*" e "*departments*")³⁴⁹.

A questo fine, la legge stabilisce che ~~p~~ossono ugualmente partecipare al servizio pubblico per l'impiego enti pubblici o privati il cui obiettivo consiste nell'offrire servizi relativi al collocamento, all'inserimento, alla formazione e accompagnamento dei disoccupati, le organizzazioni legate allo Stato come previsto nell'articolo L 332-4-16, le imprese di lavoro temporaneo come le agenzie di collocamento privato menzionate nell'articolo L 312-1" (Legge di programmazione per la coesione sociale, 18 Gennaio 2005).

L'attività di collocamento dovrebbe rimanere esente da costi per chi cerca lavoro, come nel caso dell'ANPE, ed essere esercitata in modo non discriminatorio. Inoltre l'ANPE si equipaggerà di nuovi mezzi che le permetteranno di affrontare i suoi competitori. Può, in particolare, creare nuove filiali, prendere parte e offrire servizi a pagamento.

b)) La creazione di “centri del lavoro” o “case del lavoro” (“maisons de l'emploi”)

Sono state create trecento case lavoro. Sono finalizzate ad aiutare i disoccupati che hanno grandissime difficoltà a trovare un lavoro. Interverranno in materia d'accoglienza, orientamento, formazione professionale e inserimento lavorativo e aiuteranno i singoli disoccupati a creare le loro attività. Essi coordineranno l'azione dei differenti servizi per l'occupazione (Unedic, ANPE...). E infatti, la legge stabilisce che ~~le~~ case del lavoro(...) contribuiscono al coordinamento delle attività proprie dei servizi pubblici per l'impiego ed esercitano attività in materia di provvedimenti e di bisogni di mantenimento della riconversione dei territori, in particolare nel caso della ristrutturazione. Parteciperanno efficacemente all'accoglienza e orientamento di disoccupati, dall'inserimento all'orientamento nella formazione, all'aiuto dei disoccupati e lavoratori salariati per la creazione di impresa”³⁵⁰.

⁽³⁴⁹⁾ V. Jacques Rojot e Le Flanchec, op cit, p(5).

⁽³⁵⁰⁾ Legge di programmazione per la coesione sociale, 18 Gennaio 2005.

c) Nuovi aiuti alla disoccupazione

La legge prevede in particolare misure più intense di inserimento lavorativo per 800.000 giovani che continuano a trovarsi in difficili situazioni. Sono previsti incentivi fiscali per i datori di lavoro così come un aumento dei salari e delle condizioni degli apprendisti. Inoltre un *“contrat avenir”* (contratto per il futuro) è proposto per aiutare la creazione di micro imprese da parte di disoccupati.

d) I nuovi obblighi per i disoccupati

I disoccupati devono rispettare nuovi obblighi. Non possono più, per esempio *“rifiutare un lavoro corrispondente ad una formazione professionale o qualificazione che il servizio pubblico per l'impiego ha permesso a lui/lei di acquisire”*. Le distanze geografiche non possono più costituire una ragione legittima per rifiutare un impiego, poiché alla persona disoccupata viene offerto un aiuto per la mobilità. Nel caso di violazione della legge c'è la possibilità di applicare una riduzione nel "reddito di inserimento" (i.e. sussidio di disoccupazione) che non è una pura e semplice revoca, unica possibilità ³⁵¹.

3.2.2 La flessibilità nel mercato del lavoro Francese

—Il mercato del lavoro francese: Più occupazione più flessibilità meno sommerso—

- i. **La flessibilità classica: alta tecnica legislativa** il sistema francese di diritto del lavoro, per molto tempo, ha conosciuto unicamente la figura del contratto a tempo indeterminato, considerato come sinonimo di un rapporto di lavoro stabile. La prima risposta dello stato alla domanda dei datori di lavoro di una maggiore flessibilità nei rapporti di lavoro è, dunque, stata una diversificazione dei contratti di lavoro e, più generalmente, dei modi di contattare la manodopera ³⁵².

Questo processo ha avuto inizio negli anni Settanta con il fenomeno dei cc.dd contratti *“atipici”*. Nel 1972 il legislatore Francese legalizza il lavoro interinale e nel 1979 disciplina il contratto a tempo determinato. Questi contratti

⁽³⁵¹⁾ V. Jacques Rojot e Le Flanchec, op cit, p(5).

⁽³⁵²⁾ V. Vigneau C., Le nuove forme di flessibilità in Francia, in diritti lavori mercati, n.1 2007, p(51)

sono considerati dei contratti precari,rispetto al contratto a tempo indeterminato. Negli schemi del legislatore di allora, questi contratti devono essere usati solo in ipotesi eccezionali. L'introduzione di tali contratti nel diritto francese obbedisce a due obiettivi principali:l'ambizione da parte dello Stato di consentire l'utilizzo a chi necessità temporali di manodopera e l'attenuazione della precarietà insita in questi contratti³⁵³.

In realtà,la specialità del contratto a tempo determinato e del contratto di lavoro temporaneo³⁵⁴, manifesta con una disciplina diversa da quella applicabile al contratto a tempo indeterminato. Queste regole ~~–speciali~~” prevedono in primo luogo un ~~–formalismo~~”del contratto a tempo determinato e del contratto di lavoro temporaneo. In secondo luogo, e soprattutto, la normativa francese limita,da una parte, le ipotesi dell'uso dei contratti a tempo determinato e del lavoro interinale e, dall'altra parte, la loro proroga e successione.

Il legislatore ha stabilito un principio generale e delle ipotesi limitate che permettono di assumere un lavoratore con un contratto a tempo determinato. L'idea è quella di dare un carattere oggettivo all'uso dei contratti precari, di non lasciare alla discrezione del datore di lavoro la scelta del loro utilizzo. Il principio stabilito all'art. L. 122-I del codice del lavoro è che il contratto a tempo determinato ~~non~~ può avere per effetto o per oggetto di provvedere durevolmente ad un lavoro legato all'attività normale e permanente dell'impresa”³⁵⁵.

Questa oggettivazione dell'uso dei contratti precari, oltre il principio generale contenuto nell'art. L. 122-I del codice del lavoro, si esprime anche con un elenco di ipotesi che legittimano il datore di lavoro a stipulare contratto a tempo determinato. Il codice del lavoro prevede tre ipotesi principali di assunzione a termine (L.122-I- I per il contratto a tempo determinato, L. 124-2-I per il contratto di lavoro temporaneo): sostituzione di lavoratori assenti, incremento temporaneo di lavoro, lavori stagionali e per i quali, in alcuni settori , abitualmente non vengono

(³⁵³) V. Vigneau C.,op cit, p(51)

(³⁵⁴) La terminologia legale usa l'espressione contratto a durata determinata (contrat à durée déterminée) riferendosi al rapporto di lavoro a tempo determinato tra un datore di lavoro e un lavoratore. Invece, si parla di contratto di lavoro temporaneo(contrat de travail temporaire) per designare il rapporto tra una agenzia di lavoro interinale e un lavoratore.

(³⁵⁵) V. Vigneau C.,op cit, p(52)

stipulati contratti a tempo indeterminato. Inoltre l'assunzione a termine è vietata per sostituire lavoratori in sciopero³⁵⁶.

È importante notare che queste ipotesi valgono sia per i contratti a termine sia per il lavoro interinale. Il diritto francese si caratterizza per la volontà di non favorire un tipo di rapporto di lavoro precario.

Per essere lecito, il ricorso al lavoro interinale o al contratto a tempo determinato deve rispettare **le condizioni stabilite**: rientrare tra le ipotesi previste e non soddisfare esigenze legate all'attività normale e permanente del datore di lavoro. Quest'ultima esigenza consente al giudice di controllare, anche qualora il ricorso al contratto a tempo determinato o al lavoro interinale rientri tra le ipotesi particolari previste dal legislatore, che lo stesso non risponda ad un bisogno strutturale di manodopera. Per esempio, in una sentenza del 26 gennaio 2005, la Corte di cassazione sanziona un'impresa per avere assunto una persona con centoquattro contratti a tempo determinato successivi, conclusi ognuno per sostituire dei lavoratori assenti. Bisogna capire che in questa situazione il datore di lavoro aveva una ragione lecita per stipulare contratti a termine. Ogni contratto si basava su una ragione oggettiva e la successione dei contratti era lecita. Tuttavia, la Corte di cassazione, richiamando l'articolo L.122-I del codice del lavoro, ritiene che la possibilità consentita al datore di lavoro di concludere con lo stesso lavoratore dei contratti a tempo determinato per sostituire lavoratori assenti non può consentire al

(³⁵⁶) V. Vigneau C., op cit, p(52)

L'articolo 124-3 del Codice del Lavoro prevede che: «Il contratto, redatto per ogni lavoratore, deve:

1° Esplicitare i motivi per cui l'impresa utilizzatrice ha richiesto un lavoratore temporaneo; questa indicazione deve precisare le ragioni specifiche del ricorso a questa tipologia contrattuale; in particolare nei casi previsti nell'articolo L.124-2-1, deve contenere il nome e la qualifica della persona sostituita o della persona che verrà sostituita nel caso si utilizzino le disposizioni dell'articolo L.124-2-6.

2° Fissare i termini della missione del lavoro temporaneo;

3° Includere in caso di necessità, la clausola che si riferisce alla possibilità di cambiamento dei termini della missione alle condizioni previste dall'articolo L. 124-2-4 ed al secondo paragrafo dell'articolo L. 124-2-6;

4° indicare le condizioni contrattuali, in particolare se il lavoro è nella lista prevista dall'articolo L.231-3-1, la qualifica professionale richiesta, il luogo di lavoro e la durata della missione;

5° Indicare la natura delle protezioni che devono essere utilizzate dal lavoratore, e se necessario, chiarire se questa attrezzatura è fornita dall'impresa di lavoro temporaneo;

6° Indicare l'ammontare del pagamento nelle sue differenti voci, inclusi, se esistono, dei benefici e dei bonus per un lavoratore a tempo pieno occupato con una qualifica equivalente.

datore di lavoro di ricorrere in modo sistematico a questi contratti per fare fronte a un bisogno strutturale di manodopera. Questa giurisprudenza consolidata cerca di sanzionare gli abusi nel ricorso ai contratti a tempo determinato e al lavoro interinale, non limitandosi a considerare se il contratto è stato stipulato per una delle ipotesi previste dal legislatore, ma alla luce della gestione del personale da parte dell'impresa³⁵⁷.

Dunque l'introduzione del contratto a tempo determinato e del lavoro interinale è stata accompagnata da una serie di restrizioni importanti circa il loro utilizzo e di diverse garanzie per i lavoratori. Se si considera la politica del diritto in questo periodo, l'ambizione era limitare la flessibilità nella gestione delle risorse umane. È sicuramente per questo che, per tanti anni, la precarietà del lavoro è stata spesso legata strettamente ai contratti cosiddetti «atipici». L'ambizione del legislatore era trovare un punto di equilibrio tra la domanda delle imprese di una maggiore flessibilità e l'aspirazione dei lavoratori ad una certa stabilità nel lavoro³⁵⁸.

In Francia, la preoccupazione legislativa di restringere l'uso dei contratti a tempo determinato si esprime anche in quelle regole dirette a limitare nel tempo il contratto a tempo determinato e il contratto di lavoro temporaneo. Queste restrizioni riguardano il termine, la durata, la proroga e la successione dei rapporti di lavoro a tempo determinato. Anzitutto bisogna precisare che la disciplina legale cambia a seconda del motivo per il quale si è fatto ricorso al contratto a tempo determinato o al lavoro interinale.

In generale, la durata del contratto a tempo determinato e dei contratti di lavoro temporaneo è limitata a 18 mesi, tranne per alcune ipotesi speciali dove la durata massima è ridotta a 9 mesi o estesa a 24 mesi³⁵⁹. Nel caso di ricorso per

⁽³⁵⁷⁾ Vigneau C., op cit, p(53)

⁽³⁵⁸⁾ Ordonnance n.2005-893 du 2 août 2005 relativa ai contratti di lavoro nouvelles embauches. in questo senso V. Sarmito F., Une régression: le contrat nouvelles embauches, in Droit ouvrier, 2006, p(67)

⁽³⁵⁹⁾ L'articolo L 124-2-2 del Codice del Lavoro prevede che:

– La missione del lavoro temporaneo deve avere un termine determinato con specifica indicazione della scadenza del contratto e consiste nell'invio del lavoratore temporaneo presso un'impresa utilizzatrice secondo quanto disposto dall'articolo L. 124-3. Il contratto di lavoro temporaneo può essere rinnovato una volta sola per una durata determinata che, aggiunta alla

incremento temporaneo di attività, si applica la regola generale. Questo significa che un aumento di attività di una durata maggiore non può giustificare la stipulazione di contratti a termine, anche se esiste una ragione obiettiva. In questo modo il diritto stabilisce una nozione giuridica del contratto di “aumento temporaneo di lavoro”, Superati i 18 mesi, il legislatore considera che l’aumento di lavoro, anche se temporaneo, non costituisce una causa per l’uso di contratti a tempo determinato o di lavoro interinale³⁶⁰.

Il diritto francese consente solamente una proroga per i contratti a tempo determinato e di lavoro temporale, prevista sia nel contratto sia in un protocollo allegato prima della scadenza del contratto. Tale regola non si applica per i contratti conclusi per la sostituzione di lavoratori assenti, lavori stagionali e nei settori per i quali abitualmente non si stipulano contratti a tempo indeterminato. I datori di lavoro devono anche rispettare un periodo di vacanza tra due contratti precari, che siano a tempo determinato o di lavoro temporaneo. Questo periodo deve essere pari

durata del contratto iniziale, non può superare la durata massima stabilita nel paragrafo II del presente articolo. Le condizioni di rinnovo sono determinate nel contratto oppure sono oggetto di una rettifica che deve essere accettata dal lavoratore prima della scadenza del termine iniziale del contratto

II. – La durata totale del contratto, incluso, se necessario, il rinnovo, non può superare i diciotto mesi. Questa durata è limitata a nove mesi nel caso di una sostituzione di un lavoratore già assunto con CDI, ma non ancora immediatamente disponibile oppure quando l’oggetto del contratto consiste nella realizzazione di un lavoro urgente in relazione a misure di sicurezza. È prorogata a 24 mesi quando una missione viene eseguita all’estero o nel caso di una sostituzione di un lavoratore il cui posto di lavoro verrà meno ma che lo abbandona prima della reale scadenza, di un ordine eccezionale di esportazione quando l’importanza dell’ordine richiede la necessità di inserire un numero e una qualità di impianti di produzione maggiore di quelli che l’impresa utilizza solitamente. Nell’ultimo caso, questa durata non può essere inferiore a sei mesi e il datore di lavoro deve provvedere, prima delle assunzioni previste, ad informare il Consiglio del lavoro oppure in assenza di questo, il personale delegato, se esiste.

III. – Quando il contratto è concluso per la sostituzione di un lavoratore che è assente, o quando il contratto è sospeso, in attesa dell’inserimento nella medesima posizione di un lavoratore assunto con CDI o secondo le causali 3°, 4° e 5° dell’articolo L.124-2-1, non può avere un termine preciso; deve tuttavia includere una durata minima ed ha come termine la fine dell’assenza della persona sostituita o la realizzazione dell’obiettivo per cui il contratto viene stipulato. La durata massima dei contratti è normalmente di 18 mesi, esclusi i contratti stipulati in attesa dell’assunzione di un lavoratore tramite un CDI o in caso di un lavoro urgente (nove mesi) o per quelli conclusi per un ordine eccezionale d’esportazione o nell’attesa di soppressione di un posto di lavoro o che deve essere eseguito all’estero (24 mesi). In certi casi – contratti di sostituzione e contratti legati alla natura dell’attività – i contratti possono essere stipulati per un termine indefinito, senza durata massima (includerebbe tuttavia una durata minima). I contratti stipulati volta per volta possono essere soggetti a rinnovo (comunque entro i limiti della loro durata massima).

⁽³⁶⁰⁾ V. Roy-Loutanau Cl, Le contrat nouvelles-embauches : la flexi-sécurité à la française, in DS, 2005, p(1103)

almeno ad un terzo della durata del contratto quando il contratto viene stipulato almeno per 14 giorni. In caso di contratto inferiore a 14 giorni il periodo di vacanza deve essere almeno uguale alla metà della durata del contratto. Questo requisito non vale per la sostituzione di lavoratori assenti, di lavori stagionali e nei settori per i quali abitualmente non si stipulano contratti a tempo indeterminato. Di conseguenza, nelle situazioni appena richiamate, è consentito un uso sistematico dei contratti a tempo determinato³⁶¹.

Infine, la **legge di modernizzazione sociale del 17 Gennaio 2002** introduce alcuni cambiamenti nella legislazione sul lavoro temporaneo e introduce in particolare i seguenti elementi³⁶²:

- a) Possibilità di interruzione anticipata;
- b) Rafforzamento delle sanzioni penali;
- c) Diritto di informazione dei rappresentanti dei lavoratori;
- d) Informazioni a proposito dei lavori a tempo indeterminato disponibili.

Altre regole, le sanzioni:

Le imprese di lavoro temporaneo devono fornire all'ispettore del lavoro, mensilmente, un elenco di tutti i contratti di fornitura di manodopera dell'impresa utilizzatrice, che ha stipulato con i lavoratori temporanei, e trimestralmente una lista dei certificati di pagamento dei contributi della previdenza sociale dovuti per gli incarichi dei lavoratori temporanei. Se la fornitura di manodopera riguarda gli operai temporanei che appartengono ad una qualifica medica o para-medica (medici, infermieri, ecc...), l'impresa di lavoro temporaneo deve verificare che abbiano le autorizzazioni richieste per esercitare legittimamente la loro attività.

Inoltre, durante la propria attività, l'agenzia temporanea è sanzionata, secondo l'articolo L. 152-2 del Codice del Lavoro in caso di mancato rispetto delle disposizioni di legge:

⁽³⁶¹⁾ V. Vigneau C., op cit, p(53)

⁽³⁶²⁾ V. Jacques Rojot e Le Flanchec, op cit, p(26).

–Ogni violazione del provvedimento di cui all'articolo L.124-1 è punita con un'ammenda di 3750 Euro e, in caso di reiterazione , con un'ammenda di 7500 Euro e con la reclusione di sei mesi o con una sola di queste due sanzioni.

E' punito con la stessa pena: (Ogni fornitore di lavoro temporaneo che avrà:

a) posto un dipendente temporaneo a disposizione di un utilizzatore senza aver concluso con quest' ultimo un contratto di lavoro per iscritto nel termine previsto dall'articolo L.124-3;

b) assunto un lavoratore temporaneo senza avergli spedito un contratto scritto nel termine previsto dall'articolo L.124-4, o privo delle indicazioni previste dal 1° e 3° paragrafo dell'articolo L. 124-4 o aver scritto un contratto che include indicazioni volutamente imprecise;

c) esercitato la sua attività senza aver fatto le dichiarazioni previste dall'articolo L.124-10;

d) esercitato la sua attività senza aver ottenuto la garanzia finanziaria prevista dall'articolo L.124-8;

e) ignorato l'obbligo di proporre ai dipendenti temporanei contratti nelle condizioni previste dall'articolo L.124-22;

f) volutamente ignorato i provvedimenti del primo paragrafo dell'articolo L.124-4-2;

2° Ogni utilizzatore che avrà:

a) ignorato i provvedimenti degli articoli L.124-2, L.124-2-1, L.124-2-2, L.124-2-3, L.124-2-7 e L.124-7, terzo paragrafo.

b) fatto ricorso all'uso di lavoratori temporanei senza aver terminato un contratto scritto con un fornitore di lavoro temporaneo nel periodo previsto dall'articolo L.124-3° senza aver comunicato,nel contratto di collocamento, gli elementi remunerativi in conformità con i provvedimenti del 6° paragrafo dell'articolo L.124-3°.

Infine, sanzioni penali possono essere applicative in caso di violazione delle regole relative al lavoro temporaneo.

ii. La nuova flessibilità:

1) il contratto di attività (il contract di activité) nuove regole per un diverso mercato del lavoro:

L'origine del *contract di activité* si segnala in un rapporto realizzato nel 1995 per il Governo Francese da una commissione presieduta da J.Boissonnat e intitolato *Le travail dans vingt ans*³⁶³. Compito della commissione era quello di elaborare un piano diretto a trovare nuove soluzioni e modelli di organizzazione giuridica e istituzionale dei rapporti di lavoro, per nuove forme di impiego, di sicurezza sociale e di coesione sociale. Per questo motivo, senza abbandonare il più classico rapporto di lavoro subordinato (quello cioè a tempo indeterminato), la Commissione proponeva l'introduzione nell'ordinamento giuridico francese di altre forme di lavoro che tenessero conto delle nuove tecnologie e dei mutati modelli organizzativi e produttivi, nonché delle diverse istanze sociali³⁶⁴. Per realizzare un tale progetto il rapporto insisteva molto sul coinvolgimento delle parti sociali. Nella consapevolezza della difficoltà che il diritto incontra a regolare rapporti di lavoro che si muovono in organizzazione socio-produttive sempre più diversificate, senza un reale ed effettivo coinvolgimento delle parti sociali. Tra le diverse misure contenute in questo rapporto si inseriva anche quella diretta ad introdurre un nuovo tipo contrattuale denominato *contract d'activité*³⁶⁵.

Comunque, alla base del contratto di attività nel rapporto Boissonnat vi è il presupposto che le attività lavorative siano oggi caratterizzate da una certa discontinuità. Per arginare gli effetti negativi che una tale frammentazione può produrre sulla vita dei lavoratori, si decide, allora, di porre l'accento non tanto sulla

⁽³⁶³⁾ V.Saracini P., Il contratto di attività in Francia, in Zoppoli L(a cura di), La legislazione regionale in materia di lavoro -studi preparatori", 2008, p (152).

⁽³⁶⁴⁾ V.Priestley T., A propos du contract d'activité proposé per le rapport Boissonat, in Droit Social, 1995, p(957).

⁽³⁶⁵⁾ V. Sa Dockès E., Du CNE au CPE, après le jugement du Conseil de prud'hommes de Longjumeau, in DS, 2006.P(234).

discontinuità che contraddistingue i diversi tipi contrattuali, bensì sulla continuità dell'attività lavorativa in sé per sé considerata. In altri termini, l'attenzione è rivolta al percorso professionale del lavoratore orientato verso l'esercizio di un'attività remunerata e che si sviluppa in aree più vaste e diversificate, cercando di immaginare regole e criteri in grado di valorizzare e tenere nel dovuto conto questa continuità. L'idea è quindi, incentrata sulla garanzia della continuità della condizione professionale a prescindere dalla discontinuità degli impieghi, da realizzarsi riconoscendo al lavoratore la possibilità di alternare periodi di lavoro con periodi di formazione e di congedo, in condizione di sicurezza economica. Per tale motivo si propone l'introduzione di un nuovo contratto di lavoro: una sorta di contratto "quadro" che avrebbe dovuto inglobare differenti fasi della vita professionale del singolo lavoratore³⁶⁶.

Un contratto che avrebbe organizzato la relazione di lavoro in un quadro sensibilmente più ampio, in riferimento sia ai soggetti (in quanto il lavoratore avrebbe stipulato il contratto con un gruppo di soggetti: imprenditori, camere di commercio, enti pubblici e privati); sia al suo oggetto (trattandosi di un'attività produttiva da rendere sotto differenti forme); sia alla sua durata (trattandosi di un contratto pluriennale)³⁶⁷.

La proposta non aveva il solo scopo di cumulare più attività a tempo parziale per arrivare a un impiego a tempo pieno, bensì, e soprattutto, di affiancare, senza soluzione di continuità, a più contratti di lavoro a tempo indeterminato o determinato dei periodi dedicati alla formazione professionale. In tal modo si sarebbe giunti a rendere compatibile una gestione più flessibile del lavoro (sempre più richiesta dal lato della domanda) con la costruzione di un itinerario

⁽³⁶⁶⁾ Si è sviluppato l'idea di una nuova forma di utilizzo della manodopera anche in Italia nel disegno di legge della regione Campania un uso della forza lavoro in grado di coniugare le esigenze delle imprese (flessibilità nell'uso della manodopera e adeguata professionalità dei lavoratori) con quelle dei lavoratori (garanzia di una continuità nell'espletamento della propria attività lavorativa); un obiettivo da perseguire senza introdurre un ennesimo e nuovo contratto di lavoro flessibile. In questo senso vedi: Zoppoli L., La filosofia giuridico - istituzionale della legislazione campana, in Zoppoli L., (a cura di), la legislazione regionale in materia di lavoro, 2008, p(24).

⁽³⁶⁷⁾ V. Priestley T., op cit, p(957), Saracini P., op cit, p(154).

professionale caratterizzato dall'alternanza di differenti forme di attività accostate da forme di sicurezza dell'impiego, di reddito e di protezione sociale³⁶⁸.

2) Contratto di nuovo impiego CNE (*contrat nouvelle embauche*):³⁶⁹

il contratto nuovo impiego IL CNE, entrato in vigore il 2/08/05³⁷⁰ prevede la possibilità per le imprese con meno di venti dipendenti di non applicare le regole sul licenziamento per i primi due anni del rapporto di lavoro³⁷¹ (superati i primi due anni diviene un normale contratto a tempo indeterminato).³⁷² Si esclude, quindi, il requisito di una causa reale e seria per licenziare un lavoratore in quel periodo³⁷³. L'obiettivo perseguito dal governo era di dare più sicurezza al datore di lavoro di potere recedere dal contratto, evitando l'intervento del giudice. Questa idea si ritrova anche nel termine di prescrizione, ridotto a 12 mesi, per contrastare la regolarità della rottura³⁷⁴.

In realtà, la disciplina legale non impedisce al datore di lavoro di stipulare un contratto a tempo determinato con un lavoratore prima o dopo averlo assunto con un contratto di nuovo impiego. L'unica restrizione attiene alla regola in base alla quale, qualora un datore di lavoro rompa un contratto nuovo di impiego durante i due primi anni, egli non potrà stipulare un ulteriore contratto di nuovo impiego con lo stesso lavoratore prima che sia trascorso un periodo di tre mesi³⁷⁵.

⁽³⁶⁸⁾ Saracini P., op cit, p(153). Priestley T., op cit, p(959),

⁽³⁶⁹⁾ S.v. Morvan P., Le contrat —ouvelles embauches”, in Semaine Juridique, Edition socialw, 2005, P(54), Roy-Loutanau, Le contrat nouvelles-embauches : La flexi-sécurité à la Française, in Droit social, p(1109), Vigneau C., op cit, p(56).

⁽³⁷⁰⁾ È applicabile potenzialmente a tutti i dipendenti, senza restrizioni di età, delle imprese con meno di 20 addetti, che in Francia equivale nel 2006 a circa 4,5 milioni di persone, ovvero un quarto dei salariati del settore privato

⁽³⁷¹⁾ Resta il divieto di licenziare per motivi discriminatori, come disciplinato dall'art. 1.122 del codice del lavoro. Però questa regola ha una portata ridotta se si considera che il datore di lavoro non ha più il dovere di motivare il licenziamento.

⁽³⁷²⁾ V. Jacques Freyssinet, La rivolta in Francia e le origini del CPE, 2006, p(3), dal sito www.eguaglianzaeliberta.it

⁽³⁷³⁾ Il vantaggio previsto per l'imprenditore è di non dover dare spiegazioni sulla causa del licenziamento, dunque di sottrarsi a eventuali contestazioni sulla sua legittimità. Egli risparmierebbe sul costo potenziale di un processo e di una eventuale condanna e questo lo renderebbe più disponibile alla creazione di nuovi posti di lavoro.

⁽³⁷⁴⁾ V. Roy-Loutanau Cl, Le contrat nouvelles-embauches : la flexi-sécurité à la française, in DS, 2005, p(1103)

⁽³⁷⁵⁾ V. Vigneau C., op cit, p(60).

Di conseguenza, le modalità di recesso dal contratto di nuovo impiego durante i due primi anni appaiano molto più semplici rispetto a quelle previste per i contratti a tempo determinato e per il contratto temporale. In altre parole, il contratto a tempo indeterminato, prima considerato tra le forme più stabili di contratto, diventa più flessibile dei contratti —~~per~~ “*précari*”, almeno durante i primi due anni³⁷⁶.

Oltre le critiche dei sindacati, il contratto nuovo impiego ha suscitato una forte resistenza da parte dei giudici e in particolare dei giudici del lavoro³⁷⁷. Questi ultimi hanno contestato, in particolare, la compatibilità del contratto con la convenzione n.158 dell’Oil che impone l’esistenza di un motivo per licenziare. Dopo il tentativo del governo di sottrarre questo contenzioso ai giudici dell’ordine giudiziario per riservarlo alle giurisdizione amministrative, il Tribunale dei conflitti ha giustamente deciso che si trattava di un problema di diritto privato e, pertanto, che rientrasse nella competenza dei giudici ordinari .

3) Contratto di prima assunzione CPE:

per questo contratto il governo preferisce l'effetto della sorpresa e della rapidità di esecuzione. Questa scelta rischiosa rifletteva probabilmente mediazioni complesse tra obiettivi non dichiarati. E' necessario comunque verificare il grado di credibilità delle ragioni ufficiali del governo e chiedersi se è possibile valutare gli effetti prevedibili del provvedimento³⁷⁸.

Il metodo

Per rispondere alla crisi che ha scosso le banlieues in molte città francesi nel novembre 2005, il governo presenta, l'11 gennaio 2006, un progetto di legge "per l'eguaglianza delle opportunità". Questo testo contiene dei dispositivi specifici che mirano a favorire l'inserimento nell'apprendistato e nel lavoro dei giovani più in difficoltà, la lotta contro le discriminazioni così come il sostegno alla creazione di occupazione nelle zone urbane svantaggiate. Si tratta dunque di un provvedimento

⁽³⁷⁶⁾ V. Vigneau C., op cit, p(59).

⁽³⁷⁷⁾ V. Dockès E., Duc CNE au CPE, après le jugement du Conseil de prud’hommes de Longjumeau, in Droit social, 2006, p(360)

⁽³⁷⁸⁾ V. Jacques Freyssinet, op cit, p(3).

chiaramente indirizzato ai gruppi di giovani e alle zone urbane interessate dalla crisi di novembre³⁷⁹.

Poi, il 16 gennaio, Dominique de Villepin presenta alla stampa la seconda tappa del suo "piano per l'occupazione". Senza aver consultato preventivamente le organizzazioni sindacali, annuncia la creazione del CPE che viene introdotto sotto forma di emendamento al progetto di legge "per l'eguaglianza di opportunità ", mentre la misura si applica a tutti i giovani e non alle categorie particolari che erano l'obiettivo originario del progetto di legge.

le caratteristiche del "contratto di prima assunzione"

Il CPE estende a una nuova categoria di salariati un regime giuridico molto simile a quello del CNE.

Campo di applicazione - Il CPE può essere utilizzato da tutte le imprese al di sopra dei 20 dipendenti del settore privato per l'assunzione di giovani al di sotto dei 26 anni, esclusi i lavori stagionali. In caso di interruzione del rapporto di lavoro da parte dell'imprenditore nel corso dei primi due anni, quest'ultimo non può sottoscrivere un nuovo CPE con lo stesso giovane prima di tre mesi.

Interruzione del contratto - Il CPE obbedisce alla stessa legislazione del contratto a tempo indeterminato salvo che per quello che riguarda la rottura del contratto. Durante il cosiddetto "periodo di consolidamento" di 2 anni, l'imprenditore può, in ogni momento, licenziare il dipendente senza l'obbligo del giustificato motivo. Come nel caso del CNE, ogni ricorso al giudice viene prescritto al termine dei 12 mesi. Superati i primi due anni il CPE diviene un regolare contratto a tempo indeterminato.

Diritti e garanzie - Le garanzie che sono state offerte per il CNE in caso di licenziamento vengono leggermente migliorate:

- il giovane ha diritto, salvo grave colpa, a un preavviso di due settimane per una anzianità compresa tra uno e sei mesi, un mese di preavviso per una anzianità superiore;

(³⁷⁹) V. Levasseur G., Droit social et droit pénal : études offertes à Brun A, libr. Econ. Et sociale, 1974, p(317).

- il giovane ha diritto, salvo grave colpa, a una indennità di licenziamento pari all'8% della retribuzione totale percepita;
- se non ha una anzianità sufficiente per ottenere l'indennità di disoccupazione, il giovane riceve un assegno giornaliero di 16,40 euro per due mesi;
- il giovane beneficia di una "accompagnamento rafforzato" da parte delle strutture pubbliche per l'impiego, finanziata dagli imprenditori con il versamento del 2% del salario.

L'elemento fondamentale, comune al CPE ed al CNE è quello di smantellare il principio del giustificato motivo di licenziamento inserendo un periodo di due anni di prova, durante il quale il contratto di lavoro può essere rescisso in qualsiasi momento, sulla base di una semplice lettera raccomandata, senza alcuna giustificazione e possibilità di ricorso. Insomma, il licenziamento per un motivo illecito secondo il diritto tradizionale del lavoro (discriminazione d'ogni tipo, partecipazione ad uno sciopero, comportamento nella vita privata, rifiuto di effettuare delle ore supplementari, ecc) è ormai legalizzato in quanto il datore di lavoro, per un periodo di due anni, non ha l'obbligo di giustificare il licenziamento con una "ragione reale e seria" ed, in ogni caso, non può essere perseguito in tribunale dal salariato licenziato. Comunque per un contratto a tempo indeterminato tradizionale, l'impresa deve dimostrare l'esistenza di una giusta causa per il licenziamento. Per CNE e CPE, è il lavoratore che deve dimostrare che il suo licenziamento ha ragioni illegali (per esempio, discriminazione)³⁸⁰. Da questo punto di vista, le sole differenze tra il CNE ed il CPE riguardano i settori e la forza lavoro a cui possono essere applicati. IL CNE, entrato in vigore il 2/08/05, è applicabile potenzialmente a tutti i dipendenti, senza restrizioni di età, delle imprese con meno di 20 addetti, che in Francia equivale nel 2006 a circa 4,5 milioni di persone, ovvero un quarto dei salariati del settore privato. Il campo di applicazione del CPE riguarda invece i giovani con un'età inferiore ai 26 anni nelle imprese con più di venti addetti e concerne dunque potenzialmente 2,6 milioni di attivi.

Lo sviluppo del conflitto

⁽³⁸⁰⁾ V. Jacques Freyssinet, op cit, p(7).

Le organizzazioni sindacali, studenti e liceali

Se la creazione del CNE aveva suscitato un rifiuto unanime dei sindacati, questi non si erano potuti opporre concretamente, non solo perché il Decreto era stato presentato nel mese di agosto, durante le ferie, ma soprattutto perché le organizzazioni sindacali non sono presenti nelle imprese con meno di 20 addetti interessate ai CNE. In pratica i sindacati si sono organizzati per assumere la difesa legale dei lavoratori licenziati che si rivolgono a loro ottenendo, come già detto, qualche successo simbolico davanti al Consiglio dei probiviri.

In un primo tempo lo stesso scenario sembrava doversi ripetere per il CPE tenuto conto del calendario della procedura della sua adozione. In più, i primi sondaggi mostravano una leggera maggioranza favorevole al CPE sotto la spinta della propaganda del governo.

E' stato necessario attendere la fine delle vacanze all'università e nelle scuole perché gli universitari prima e i liceali dopo si mettessero in movimento con il sostegno dei sindacati. Partita da qualche università, l'agitazione si è progressivamente diffusa, amplificata dalle manifestazioni di un'ampiezza crescente in cui lavoratori, studenti universitari e liceali si sono ritrovati fianco a fianco. Un numero crescente di studenti universitari e liceali sono coinvolti dagli scioperi, con o senza occupazione delle sedi, di ampiezza e durata assai variabili. La giornata del 28 marzo del 2000 ha visto, per la prima volta, le manifestazioni appoggiate dagli scioperi in diversi settori, soprattutto nei trasporti e nella scuola.

Tutte le organizzazioni hanno mantenuto l'unità di azione attorno ad un unico obiettivo: il ritiro del CPE. Il grande successo della giornata del 28 marzo e il rifiuto rinnovato del primo ministro di ritirare il CPE hanno spinto i sindacati a decidere una nuova giornata di manifestazioni e di sciopero a livello nazionale per il 4 aprile.

Le manifestazioni del 4 aprile hanno avuto nell'insieme la stessa ampiezza di quelle del 28 marzo (un milione di manifestanti in tutta la Francia secondo la polizia, tre milioni secondo i sindacati). Il 5 aprile si apre il confronto tra la delegazione dei parlamentari dell'UMP incaricata di elaborare la proposta di legge e l'insieme delle organizzazioni sindacali, studentesche e liceali.

Le iniziative ripetute e la scoperta da parte dell'opinione pubblica della reale posta in gioco del CPE (il diritto per l'imprenditore di licenziare nei primi due anni senza giustificato motivo) hanno prodotto un mutamento profondo. Numerosi sondaggi indicano che una larga maggioranza è ostile al CPE (nell'ordine dei due terzi sull'insieme della popolazione, circa l'80% nella fascia tra i 15 e i 24 anni).

4) Un contratto di lavoro unico:

Da molti anni, la destra liberale e gli economisti ortodossi, sostenuti da alcune organizzazioni internazionali, in particolare l'OCDE, conducono una campagna a favore di "riforme strutturali" del mercato del lavoro con l'obiettivo di combatterne la "rigidità" che rappresenta un ostacolo specificamente francese, e cioè latino. Alcuni Rapporti di esperti, redatti recentemente su incarico dei pubblici poteri, hanno sottolineato in particolare due punti ³⁸¹:

1. gli effetti negativi esercitati sulle decisioni relative alla creazione di lavoro dalla previsione dei costi e dei forti ritardi in caso di una futura necessità di licenziare (le imprese rinuncerebbero ad assumere per non correre rischi);
2. gli effetti perversi del dualismo del mercato del lavoro generati dalla coesistenza di due regimi giuridici, i contratti di lavoro a tempo indeterminato e quelli a tempo determinato (gli imprenditori sono costretti ad aggirare le leggi per usufruire dei vantaggi dei contratti a tempo determinato, più flessibili)³⁸².

L'indicazione vera auspicata dai Rapporti sarebbe quella di adottare un contratto di lavoro unico con libertà di licenziamento per l'imprenditore ³⁸³ a

(³⁸¹) Si v. soprattutto: Olivier Blanchard e Jean Tirole, Protection de l'emploi et procédures de licenciement, Rapporto del Consiglio di analisi economica, maggio 2003; Michel de Virville, Pour un Code du travail plus efficace, Rapporto al Ministro degli Affari sociali, del lavoro e della solidarietà, gennaio 2004; Michel Camdessus, Le sursaut. Vers une nouvelle croissance pour la France, Rapporto al Ministro dell'Economia delle finanze e dell'industria, ottobre 2004; Pierre Cahuc e Francis Kramarz, De la précarité à la mobilité : vers une sécurité sociale professionnelle, Rapporto al Ministro dell'Economia delle finanze e dell'industria et au Ministro dell'occupazione, del lavoro e della coesione sociale, dicembre 2004: Una presentazione più dettagliata delle loro proposte si trova nel testo di Jean-Louis Dayan e Jacques Freyssinet, citato sopra.

(³⁸²) V. Jeammaud A., Morvvan P., Que penser du « contrat de travail unique » in DT, 2007, gennaio, p(8), Reynès, P(56).

(³⁸³) Salvo, ovviamente in caso di sanzioni per comportamenti contro la legge quali le discriminazioni.

condizione, per esempio³⁸⁴, che l'impresa paghi una indennità in rapporto alla anzianità del dipendente, per compensare il costo per la collettività della presa in carico della rioccupazione del lavoratore licenziato³⁸⁵.

A prima vista, l'introduzione del CPE dopo il CNE va nella direzione opposta ai propositi dei consiglieri del governo visto che vengono introdotte due modalità ulteriori di contratti di lavoro, accrescendo in questo modo la segmentazione giuridica del mercato del lavoro. Subito dopo l'introduzione del CNE, nell'agosto 2005, si sono posti la questione : il governo stava girando le spalle alla proposta di un contratto unico accrescendone, al contrario, la complessità? Oppure si tratta di un *ballon d'essai* che, in caso di successo, prefigurerebbe il futuro contratto unico?

Con la creazione del CPE, la seconda ipotesi diventa verosimile. Il governo ha scelto dunque di avanzare per tappe. Comincia dalle categorie (piccole imprese, giovani) che ha più possibilità di convincere con i propri argomenti e che presentano minori possibilità di resistere. Piuttosto che attaccare apertamente il contratto a tempo indeterminato, sceglie di ridurne progressivamente il campo di applicazione in attesa che maturino le condizioni per l'unificazione. (Alcuni consiglieri del primo ministro non smentiscono una simile interpretazione)³⁸⁶.

3.2.3 Politiche di welfare – to - work

In Francia esistono due valide politiche strutturali per l'impiego rivolte a tutti i dipendenti (le politiche mirate saranno sviluppate in seguito). Esse sono:

- Riduzione dei contributi di previdenza sociale
- Riduzione delle ore di lavoro

Riduzioni dei contributi sociali:

Le politiche di riduzione dei contributi di previdenza sociale per i bassi salari sono state sviluppate dal 1993. Per questo **la legge quinquennale per**

⁽³⁸⁴⁾ Come la soluzione proposta dal Rapporto Cahuc-Kramarz.

⁽³⁸⁵⁾ Infatti il lavoratore licenziato percepirebbe una indennità di disoccupazione per tutto il tempo in cui fosse attivamente alla ricerca di un lavoro e fosse disposto ad accettare le offerte convenienti che gli fossero presentate.

⁽³⁸⁶⁾ Saramito F., Une régression : le contrat — nouvelles embauches », in DO, 2006, p(65).

l'impiego risalente al 20 dicembre 1993 ha previsto, aggiunta ad un calendario progressivo, che il 1 gennaio 1998, tutti gli stipendi inferiori dell'1,5 rispetto alla retribuzione minima sarebbero stati esentati al 100% dai contributi grazie ad assegni familiari. Stipendi tra l'1,5 e l'1,6 della retribuzione minima sarebbero stati esentati al 50%. La legge emanata il **4 agosto 1995** aggiunse una nuova disposizione per la riduzione progressiva decrescente dei contributi di previdenza sociale calcolati in base agli stipendi compresi tra l'1 e l'1,2 della retribuzione minima. Le due più grandi differenze rispetto al precedente provvedimento, riguardano da un lato il tipo di contributi (tutti i contributi sociali fino al 12,8 dello stipendio lordo e non solo la parte contributiva relativa agli assegni familiari) e dall'altro lato, l'importo progressivo decrescente della riduzione³⁸⁷.

La **legge per i finanziamenti del 1996** fuse poi queste due disposizioni istituendo un notevole rimborso progressivo decrescente per i lavoratori che guadagnano tra l'1 e l'1,3 della retribuzione minima. Il suo importo massimo ammonta al 18,2% dello stipendio lordo. Nel 1998 cinque milioni di lavoratori beneficiarono di questa diminuzione dei contributi di previdenza sociale calcolati in base allo stipendio. Poi, nel 1998 e nel 2000, le **leggi "Aubry" 1 e 2** modificarono sostanzialmente questo tipo d'assetto tramite l'introduzione delle 35 ore settimanali e le relative esenzioni.

Dopo la legge 19 gennaio 2000, coesistono tre sistemi:

- La riduzione dei contributi previdenziali per stipendi bassi del 1996, che è tuttora rivolta alle imprese che non hanno ancora previsto le 35 ore settimanali;
- Un sistema di aiuto strutturale inclusivo per ogni dipendente in imprese che hanno introdotto le 35 ore settimanali;
- Una riduzione fino a 1,8 volte la retribuzione minima dei contributi di previdenza sociale a carico del datore di lavoro.

Questi ultimi due sistemi sono riferiti selettivamente solo ad imprese che hanno firmato un accordo relativo alle 35 ore settimanali che include un provvedimento per creare o mantenere posti di lavoro.

⁽³⁸⁷⁾ V. Jacques Rojot e Le Flanchec, op cit, p(55)

Disposizioni e riduzioni delle ore di lavoro

Le politiche di adattamento e riduzione delle ore di lavoro seguono due direzioni:

- Da un lato favorire il lavoro individuale part-time;
- Dall'altro lato una riduzione collettiva delle ore di lavoro.

Favorire la riduzione individuale delle ore di lavoro per il lavoro part-time

L'atto del 31 Dicembre 1992 istituì una riduzione del 30% dei contributi di previdenza sociale a carico datori di lavoro calcolati in base allo stipendio per i lavori part-time compresi tra 16 e 32 ore. I risultati di questa politica sono stati spettacolari poiché la percentuale dei lavoratori part-time che tra il 1982 e il 1993 era passata dal 9% al 12,7%, tra il 1993 e il 1999 è aumentata dal 12,7% al 17,2%, per scendere poi nel 2001 da quel dato fino al 16,2%. **Il 2002 segna la fine di questo sistema.** In 11 anni 50000 imprese hanno firmato approssimativamente 2 milioni di contratti in questo contesto.

Favorire una riduzione generale delle ore di lavoro

In Francia il numero legale di ore di lavoro è stato definito nel 1936 come 40 ore settimanali. **La legge 16 gennaio 1982** relativa alle ore di lavoro e alle ferie pagate, oltre ad aver modificato il numero legale di ore di lavoro da 40 a 39, ha introdotto il primo sistema di modulazione per le ore di lavoro, denominato modello 1, che permette alle imprese, previo accordo, di non pagare la quota di straordinario per le ore prestate oltre la durata legale di lavoro, entro un numero globale di ore di lavoro su un intervallo di tempo stabilito. Ma questo non esenta i datori di lavoro dal pagare le ore di straordinario (alla quota normale) o dal concedere tempo libero come compenso³⁸⁸.

La legge 19 giugno 1987 relativa alla modifica delle ore di lavoro istituisce un cambiamento oppure una modulazione di tipo 2, che secondo un accordo deve essere sottoscritto anche da filiali o imprese, che permette alle imprese di non concedere gli straordinari o maggiore tempo libero per le ore lavorate oltre la durata

(³⁸⁸) V. Jacques Rojot e Le Flanchec, op cit, p(60).

legale stabilita, come parte di un accordo di modulazione ed entro il limite settimanale fissato a 44 ore. La legge dei cinque anni varata il 20 Dicembre 1993, relativa al lavoro, l'impiego e la formazione professionale, ha creato un terzo tipo di modulazione, denominato ore di lavoro annuali, che permette come la modulazione di tipo 2, di non attribuire una retribuzione ulteriore o più tempo libero in seguito a ore di straordinario limitate a 48 ore; questa modulazione dipende da una riduzione delle ore di lavoro quando si affronta un nuovo tipo di organizzazione del lavoro.

Infine la **legge Aubry II** varata il 19 gennaio 2000, **ha unito tre sistemi di modulazione in un unico** sistema che consiste in una modulazione che permette alle imprese di non concedere retribuzioni straordinarie o ulteriore tempo libero per gli straordinari, senza nessun altro limite che quello della durata legale delle ore di lavoro e senza previsioni di specifiche ricompense.

Con la possibilità di una riduzione della durata legale del lavoro a 35 ore presentata il 1 gennaio 2000, la legge Aubry I del 13 Giugno 1998, istituì un sistema che incoraggiava le imprese a ridurre le ore di lavoro: le imprese hanno ridotto i contributi di previdenza sociale a carico del datore di lavoro calcolati in base allo stipendio entro un importo fissato inizialmente per dipendente per il primo anno, è poi ridotto per gli anni successivi.

La legge per l'orientamento e l'incentivo (la *loi d'orientation et d'incitation*) relativa alla riduzione delle ore di lavoro datata 13 giugno 1998 ha fissato il seguente calendario per la riduzione legale della durata di lavoro a 35 ore: 1 gennaio 2000 per imprese con più di 20 dipendenti e il 1 gennaio 2002 per imprese con meno di 20 dipendenti. Alle imprese fu proposto un sistema di incentivi che incentivava la riduzione delle ore di lavoro.

È difficile stimare il numero di posti di lavoro creati a seguito della riduzione delle ore lavorative in Francia. In verità, è particolarmente difficile distinguere gli effetti legati all'impiego in conseguenza delle 35 ore rispetto agli effetti causati dall'aumento della crescita economica. Comunque stiano le cose, possiamo fornire alcune cifre ufficiali. Una prima valutazione delle 35 ore è stata redatta nel rapporto della commissione presieduta da Henri Rouilleault "*Riduzione delle ore di lavoro, cosa abbiamo appreso ed osservato*" pubblicato nel giugno

2001. Sembra che dalla fine del 2001, l'85% dei lavoratori impiegati in imprese con più di 20 dipendenti abbia superato le 35 ore. Nonostante sia difficile stimare gli effetti sull'impiego, si presume che da giugno 1996 al dicembre 2000 gli accordi per ridurre le ore di lavoro erano alla base della nascita di 240.000 posti di lavoro, nonostante in pratica sia molto difficile misurare quanti di questi posti di lavoro sarebbero in ogni modo stati creati, data la crescita economica durante il periodo, e quanti posti di lavoro sono stati soppressi a causa dei nuovi provvedimenti.

Per quanto riguarda il numero d'impresе che hanno negoziato un accordo di riduzione delle ore di lavoro e del numero di dipendenti coinvolti, esistono due stime che sono quelle di Dares-Urssaf e quella di Acemo di Dares primo nota che alla fine della prima metà del 2003, 330.000 imprese, rappresentanti 9,9 milioni di lavoratori, hanno negoziato un accordo di riduzione delle ore di lavoro, o hanno applicato un contratto aziendale. Queste imprese sono divise, da un lato, in 274.000 aziende di 20 dipendenti o meno, occupanti un totale di 1,2 milioni di persone e dall'altro lato in 56.000 imprese di oltre 20 dipendenti il cui personale totale cresce fino a 8,7 milioni di persone.

Possiamo anche notare i cambiamenti introdotti dalla **“legge Fillon” varata il 17 gennaio 2003** che mantiene invariato il numero legale delle ore di lavoro settimanali a 35, ma che rende le norme relative agli straordinari più flessibili. La quota legale annuale cresce da 130 a 180 ore, permettendo al datore di lavoro di utilizzare fino a 4 ore di straordinario la settimana e di mantenere 39 ore lavorative la settimana senza dover utilizzare il meccanismo del periodo di pausa obbligatorio. Il costo dello straordinario, ossia la quota addizionale per ora che esisteva prima delle leggi Aubry che ammontava al 25% per le prime 4 ore, è scesa. In imprese con 20 dipendenti e meno, la crescita temporanea del 10% relativa alle prime quattro ore è prolungata per tre anni fino al 2005. In altre imprese, i partner sociali a livello settoriale sono incoraggiati a negoziare il livello di crescita che deve essere applicato agli straordinari, il livello minimo è fissato al 10% e la crescita legale è mantenuta, in mancanza di accordi, al 25%.

Infine, nel Dicembre 2004 le ore massime di straordinario permesse per dipendente salì a 220 ore (contro le precedenti 180) l'anno³⁸⁹.

4 politiche d'inserimento tramite attività economiche

Molte delle politiche francesi per l'occupazione hanno a che fare con il welfare. Focalizziamo ora l'attenzione sulle politiche del workfare. Con quest'idea la Francia sviluppa **politiche d'inserimento tramite attività economiche** ideate per associare un aiuto misto ed un'attività economica in grado di aiutare i soggetti svantaggiati ad acquisire una nuova motivazione che li spinga a lavorare e qualificarsi in modo da fornire loro i mezzi per entrare a far parte del mercato del lavoro.

3.2.4 Quattro tipi di strutture per l'inserimento tramite attività economiche

1) le **Associazioni di intermediazione** (*Associations Intermédiaires* - AI). Nate nel 1987 sono indirizzate ad aiutare, per mezzo della fornitura di lavoro, soggetti privati, associazioni, autonomie locali e aziende; esse sono retribuite, ma non possono perseguire finalità lucrative, da persone disoccupate con problemi sociali e lavorativi.

All'interno delle AI, è richiesto il precedente accordo con l'ANPE ai lavoratori che svolgono attività per le aziende. Questo lavoro ha una durata limitata per compensare la scomparsa della clausola di non concorrenza cui tutte le AI devono sottostare obbligatoriamente. Così essere alle dipendenze di un datore di lavoro è permesso solo a quelle persone autorizzate dall'ANPE. La durata non può oltrepassare la durata massima di un mese presso lo stesso datore di lavoro e il contratto può essere rinnovato una sola volta. La durata totale del periodo di lavoro per lo stesso lavoratore per uno o più datori di lavoro non può superare le 240 ore durante i dodici mesi seguenti all'attività prestata per il primo lavoro.

2) Le **Società d'Inserimento** (*Entreprises d'Insertion* - EI). Nate nel 1992 esse dovrebbero assumere persone in difficoltà con un contratto a tempo determinato per un massimo di 24 mesi, rinnovabile due volte entro questo lasso di tempo.

⁽³⁸⁹⁾ V. Jacques Rojot e Le Flanchec, op cit, p(45).

Ogni occupato a tempo pieno, con questi contratti, riceve una somma forfettaria di 8.385 € l'anno(2005). Questo contributo non può essere cumulato con altri derivanti da un'ulteriore misura per l'occupazione finanziata dallo Stato per il medesimo lavoro. La Società d'inserimento beneficia anche della totale esenzione dal pagamento a carico dei datori di lavoro dei contributi per la previdenza sociale dei lavoratori sottoposti all'inserimento approvata dall'ANPE, limitata al salario orario minimo³⁹⁰.

Esse possono anche assumere persone per reinserirle nel mercato del lavoro con contratti di qualificazione o d'adattamento, con contratti d'apprendistato, con contratti d'inserimento all'occupazione o con contratti d'orientamento. Anche le Società d'Inserimento possono assumere lavoratori permanenti per attività di formazione o per lavori tecnici³⁹¹.

3) Società d'inserimento al lavoro temporaneo (*Entreprise de Travail Temporaire d'Insertion* - ETTI). Istituite nel 1994, queste furono chiamate Società d'Inserimento ad interim fino alla legge del 1998. Le aziende che presentano prospettive economiche sane e che progettano programmi volti a seguire e guidare dal punto di vista sociale e professionale le persone sottoposte in difficoltà, possono sottoscrivere un accordo per ottenere un aiuto statale. Questo aiuto permette solo di finanziare posti di tutoraggio con una persona incaricata dell'inserimento di 10 o 15 lavoratori equivalenti ad un'attività a tempo pieno.

L'unica attività dell'ETTI potrebbe essere l'inserimento di persone che sono in reale difficoltà, rendendoli utilizzabili dalle aziende attraverso piani temporanei in linea con le regole messe a punto per le società di lavoro temporaneo e con la normativa occupazionale.

Il contributo per l'ETTI arriva a 18.294 € annuale . Questo contributo non può essere ricevuto in concomitanza ad un altro tipo d'aiuto finanziato dallo Stato per lo stesso lavoro.

Le ETTI, come la EL, beneficiano di un'esenzione totale dai contributi spettanti ai datori di lavoro per la previdenza sociale, quando retribuiscono i

⁽³⁹⁰⁾ V. Jacques Rojot e Le Flanchec, op cit, p(33)

⁽³⁹¹⁾ ACOSS Bilan de la lutte contre le travail illégal, 13 mars 2007

lavoratori tramite un inserimento approvata dall'ANPE, nei limiti del salario minimo orario.

4) I **Siti d'inserimento** (*Chantiers d'Insertion*). Istituiti con la legge approvata il 29 luglio 1998, i siti d'inserimento coprono diverse iniziative locali sia temporanee che permanenti, realizzate dai consigli delle comunità locali e dalle Regioni. Il prefetto può sottoscrivere una convenzione con organizzazioni che si occupano esclusivamente d'attività di utilità sociale o con organizzazioni con attività miste, che producono beni o servizi posti in vendita e che sviluppano attività che presentano un carattere di utilità sociale. Questa convenzione permette loro di usare il CES ed il CEC.

L'aspetto legale di questi siti d'inserimento è basato sugli stessi principi delle altre strutture d'inserimento tramite attività economica. Queste sono specifiche in quanto sono formate dalla combinazione di una procedura di convenzione e dall'attribuzione del CES o del CEC sotto specifiche condizioni³⁹².

Nel 2004 erano attive circa 2.050 strutture d'inserimento tramite l'attività economica (SIAE). Insieme a queste ci sono altre organizzazioni che sviluppano attività con un carattere d'utilità sociale (siti d'inserimento) il cui numero si aggira intorno a 1.900. Nel corso dell'intero anno il settore IAE è aumentato sensibilmente.

Calcolato in ore di lavoro, il volume d'attività delle associazioni d'intermediazione (AI) è aumentato dell'1,6%, a fronte di una diminuzione del numero dei lavoratori occupati (-8,7%). La pratica di assumere (il cd. telelavoro) qualcuno a casa resta sempre molto diffusa: più di metà delle ore di lavoro sono svolte a casa e 3 lavoratori su 4 sono privati. In ogni modo l'occupazione a casa, calcolata in numero di ore di lavoro, diminuisce sensibilmente se comparata alle ore di lavoro presso società pubbliche o di servizi (- 2 punti).

Dopo una grande diminuzione nel 2002, il volume d'attività delle Società di lavoro temporaneo (ETTI) si è stabilizzato (+ 0,5%). La gran diminuzione del numero di lavoratori (- 6,7%) è compensata dall'aumento nel periodo medio di lavoro (250 ore comparate alle 232 ore del 2002). Il rallentamento di questa attività

⁽³⁹²⁾ V. Jacques Rojot e Le Flanchec, op cit, p(35)

contrasta con la diminuzione osservata nel resto del lavoro temporaneo (una diminuzione del 2,7% delle ore di lavoro rispettive ad un'occupazione full-time). In seguito ad un grande aumento avvenuto tra il 2000 ed il 2002, il settore terziario (business & service) mantiene il suo posto come primo cliente in termini d'ore di lavoro effettuate, poco prima del settore edile.

iniziata nel 2002 continua. Dopo 5 anni, molte delle attività connesse allo sviluppo sono aumentate di 5 punti e quelle legate ai servizi alle aziende di almeno 4.

Nel settore IAE, la mobilità degli impiegati è alta: il 56% dei lavoratori inseriti in azienda abbandona il posto durante l'anno. Queste cifre sono del 50% nell'EL e del 42% nell'AI.

Quasi metà delle persone provenienti dall'ETTI trovano un'occupazione remunerata comparata a solo un terzo di quelli provenienti dall'EI. Essi hanno grandi difficoltà ad inserirsi: più di 1 su 4 quando lascia è disoccupato. Entrando nella EL essi si trovano già in una situazione meno favorevole: sono due volte più numerosi che negli altri tipi di strutture, beneficiando così solo di un aiuto minimo. 4 su 10 ricevono l'RMI.

3.3 Le politiche di emersione del lavoro illegale in Francia

In realtà la Francia nelle sue politiche di emersione del lavoro illegale ha rafforzato le autorità di controllo, volte a ispezionare e sanzionare i luoghi di lavoro con conseguente aumento della comminazione di pene pecuniarie e amministrative nei confronti di chi opera nel lavoro illegalmente. Ha migliorato, inoltre, gli strumenti giuridici della cooperazione amministrativa europea per il controllo dell'occupazione transfrontaliera, soprattutto nel quadro dei servizi transazionali³⁹³.

3.3.1 Gli Organismi coinvolti nelle politiche di emersione del lavoro illegale in Francia

(³⁹³) Rapport annuel au parlement sur la sécurité sociale – septembre 1999 – disponible sur Internet

Le missioni della DILTI:

Molte organizzazioni specifiche sono state create per combattere il lavoro illegale in Francia. Nel 1997 è stata creata la Delegazione Interministeriale per la Lotta contro il Lavoro Sommerso (*‘Délégation Interministerielle à la Lutte contre le Travail Illégal’*, or DILTI).

La DILTI, istituita con decreto del Consiglio dei ministri in data 11 marzo 1997, ha come missione di coordinare la lotta contro il lavoro illegale. Un delegato interministeriale è nominato con decreto, su proposta del Primo ministro. Con delega del Primo ministro, la DILTI è posta sotto l’autorità dei ministri incaricati del lavoro e dell’occupazione. La DILTI sostituisce la Milutmo.

Gli incaricati di missione provengono da sette ministeri e da due istituti pubblici

La DILTI comprende attualmente circa quaranta persone (dipendenti dello stato, militari ed avventizi) messe a disposizione da sette ministeri competenti e da due organismi di riscossione dei contributi sociali :

- i ministeri sono : giustizia, lavoro, interno, difesa, finanze, trasporti, agricoltura ;

- l’ACOSS (Agenzia centrale degli organismi di previdenza sociale) :

l’URSSAF (la cassa dei lavoratori indipendenti) e la CMSA (Cassa di mutualità sociale agricola).

Tre quarti dei dipendenti prestano attività lavorativa a Parigi ed un quarto è suddiviso fra la sede distaccata di Marsiglia e quella di Tolosa.

La DILTI è incaricata, di concerto con l’OCRIEST -Ufficio centrale per la repressione dell’Immigrazione irregolare e l’occupazione di stranieri sprovvisti di titolo- per quanto di sua competenza, di cinque principali missioni.

La DILTI anima e coordina il dispositivo interministeriale nazionale e dipartimentale

La DILTI ha un ruolo-perno di messa in relazione, comunicazione, formazione e assistenza nei confronti dei suoi interlocutori privilegiati che sono le

amministrazioni centrali e gli organismi competenti per la lotta contro il lavoro illegale, i servizi di controllo³⁹⁴, le prefetture, i magistrati e le associazioni di categoria.

Essa presiede all'attuazione degli orientamenti decisi dalla commissione nazionale e valuta le azioni intraprese tanto dalle commissioni dipartimentali e dai COLTI (Comitati Operativi di Lotta contro il Lavoro illegale) quanto a livello nazionale.

La DILTI è consultata e formula proposte sull'attuazione di politiche pubbliche che abbiano un'incidenza sul lavoro illegale³⁹⁵.

La DILTI esegue studi statistici partendo dai verbali redatti dai servizi

La missione studi e statistiche centralizza i verbali stesi dall'insieme dei servizi. L'elaborazione statistica e l'analisi dei verbali offrono un indicatore nazionale e locale di informazione sul lavoro illegale e sulle diverse forme ed evoluzione. Elabora diagnosi ed esegue studi per tema o per settore di attività, partendo sia da osservazioni locali fornite dagli attori operativi, sia dai dati utili raccolti presso i vari partner amministrativi e istituzionali³⁹⁶.

La DILTI fornisce un'assistenza giuridica agli agenti di controllo ed ai magistrati tramite la Sezione Studi e Assistenza ("SEA") : essa

- risponde ad ogni richiesta di informazioni e ragguaglia sulle procedure specifiche dei diversi servizi in modo da agevolare il coordinamento delle operazioni di controllo ;

(³⁹⁴) Comunque la lotta al lavoro illegale viene condotta attraverso diversi ministeri coordinati dalla struttura interministeriale *DILTI* (Délégation Interministérielle à la lutte contre le travail illégal). Questo organismo forma gli agenti abilitati ad esercitare controlli sui posti di lavoro, fornisce analisi di carattere statistico e giuridico. Sempre in attuazione della strategia di isolamento di chi opera al di fuori delle regole: viene approvata una norma che rende impossibile l'accesso a prestazioni e contratti pubblici anche nella fase in cui un'impresa è indagata per lavoro nero; viene adottata una normativa più rigorosa in materia di utilizzo di occupazione illegale, prevedendo per quei soggetti responsabili di casi di evidente infrazione della normativa l'automatica denuncia di responsabilità penale e finanziaria; viene inoltre estesa la responsabilità di evasione contributiva – nei rapporti di subfornitura - alla società committente, nei casi in cui la società appaltatrice non effettua il versamento degli oneri contributivi e fiscali di sua competenza.

(³⁹⁵) Dal sito Internet. www.premier-ministre.gouv.fr

(³⁹⁶) Dal sito Internet. www.premier-ministre.gouv.fr

- esprime un parere consultivo ed assiste il servizio inquirente o il magistrato che la sollecita su un affare complesso o di ampia portata. Esegue il monitoraggio dell'affare segnalato, ove necessario, dall'inchiesta all'azione penale ;

- può fornire un'assistenza tecnica agli ufficiali di polizia giudiziaria o ai magistrati nel corso della procedura penale, nell'ambito della possibilità consentita di rivolgersi a chiunque sia competente (articolo 60, 77-1 o 157 del CPP).

La SEA fornisce :

- informazioni su casi simili trattati altrove sul territorio ;
- segnalazioni alle giurisdizioni o alle questure, di situazioni di frode organizzata;
- le perizie giuridiche ;
- analisi dei documenti sequestrati durante le perquisizioni ;
- una metodologia di inchiesta e di coordinamento dei servizi ;
- una documentazione giuridica specializzata.

Essa utilizza l'ufficio di collegamento per la cooperazione amministrativa in seno all'Unione europea

Con lo sviluppo delle attività transnazionali si sviluppano altresì le frodi transfrontaliere. La DILTI risponde alle richieste dei servizi di controllo francesi ed europei, che riguardino imprese estere qualora vi sia un distacco di lavoratori. L'obiettivo è di far sì che i servizi di controllo del paese del luogo di esecuzione della prestazione dispongano di tutte le informazioni necessarie sull'impresa controllata.

Gli uffici di collegamento dei quindici membri si mettono in opera progressivamente. In Francia, vi sono due amministrazioni che si suddividono le funzioni : la DILTI, designata ufficio di collegamento per la cooperazione amministrativa e la Direzione dei Rapporti di Lavoro (DRT), designata ufficio di informazioni per le imprese e i lavoratori³⁹⁷.

Modalità di lavoro “tramite le formazioni interministeriali”

(³⁹⁷) Dal sito Internet. www.premier-ministre.gouv.fr

In ogni dipartimento sono organizzate delle sessioni per promuovere la costituzione di team operativi. L'obiettivo è duplice : sviluppare la loro vigilanza nei confronti di pratiche emergenti e migliorare la circolazione dell'informazione fra i servizi.

I temi trattati riguardano situazioni complesse riscontrate durante le inchieste :

- La responsabilità penale e finanziaria dei mandanti (~~donneurs~~ d'ordres”);
- La dequalificazione del contratto di lavoro : falsi lavoratori indipendenti, falsi tirocinanti, falsi volontari ;
- Il prestito illecito di manodopera e la fornitura illecita della medesima ;
- I poteri degli agenti di controllo : metodologia di inchiesta e interministerialità ;
- L'intervento delle imprese estere in Francia ;
- La circolazione dell'informazione e il recupero dei debiti di imposta e di contributi sociali ;
- Il lavoro dissimulato con dissimulazione del numero di ore lavorate ;
- La qualità delle procedure.

tramite documentazione e informazione specializzata

La DILTI elabora, riunisce e diffonde delle informazioni aggiornate sugli affari di cui è a conoscenza nonché articoli di riviste giuridiche, resoconti stampa, lavori legislativi e regolamentari, casi di giurisprudenza.

La DILTI accompagna le azioni di prevenzione

La DILTI previene la concorrenza sleale in collegamento con le associazioni di categoria maggiormente colpite dal lavoro illegale : diagnosi, azioni,

monitoraggio. Gli impegni presi si iscrivono nelle convenzioni di partenariato, nazionali o dipartimentali, firmate fra i professionisti e i poteri pubblici³⁹⁸.

In sintesi DILTI ha queste funzioni:

A livello nazionale:

1. la Delegazione Interministeriale per la Lotta contro il Lavoro Sommerso (DILTI), guidata dal Primo Ministro, organizza e valuta le politiche contro il lavoro sommerso/illegale.

2. alla DILTI, e il ministro del lavoro che ne è a capo, è affidato il coordinamento dell'azione dei diversi ministeri competenti. La Delegazione ha il compito di occuparsi della mobilitazione e del coordinamento delle amministrazioni e degli organismi. Essa determina le azioni del controllo e della prevenzione e definisce le azioni che spettano alle istituzioni locali

3. La DILTI coordina e organizza i servizi consentiti.

La DILTI ha inoltre i seguenti ruoli e compiti:

- Si occupa dell'attuazione delle linee di politica decise dalla commissione nazionale.

- Fornisce tutta l'assistenza necessaria ai servizi di controllo, così come ai magistrati, data la relativa complessità dei testi sul lavoro sommerso e la sofisticatezza di alcune frodi. L'assistenza consiste inoltre nell'elaborazione e distribuzione di documentazione specializzata per i magistrati e gli agenti di controllo, sia libri di consultazione che pubblicazioni periodiche. Infine, l'assistenza agli organi di controllo include un dialogo con i loro agenti volti a fornire, in modo scritto e orale, consigli ed analisi di cui possono avere bisogno nelle indagini sui meccanismi delle frodi complesse e ripetitive³⁹⁹.

- Centralizzazione e analisi di tutte le informazioni riguardanti l'evoluzione delle frodi nella sfera del lavoro sommerso.

⁽³⁹⁸⁾ Dal sito Internet. www.premier-ministre.gouv.fr

⁽³⁹⁹⁾ Dal sito Internet. www.premier-ministre.gouv.fr

- Sviluppo di una stretta collaborazione con organizzazioni professionali che rappresentano i settori maggiormente interessati dal fenomeno del lavoro sommerso. A dire il vero, queste ultime sono volontariamente coinvolte in una lotta che non considerano un interesse statale. La sottoscrizione degli accordi di lotta contro il lavoro sommerso esprime questa collaborazione, a livello nazionale come locale, il cui scopo è stato determinato da una circolare del Primo Ministro del 24 gennaio 1992.

- Presentazione alle autorità pubbliche (partendo dal Ministro del Lavoro e dell'Occupazione) di tutti i progetti che potrebbero migliorare l'efficacia della lotta contro il lavoro illegale, che sono basati sulle informazioni provenienti dalla delega.

Sul piano locale, in ogni dipartimento è stata collocata una commissione per la lotta al lavoro illegale. Facendo buon uso della conoscenza del contesto locale da parte dell'intero staff, le commissioni dipartimentali sono responsabili di redigere rapporti annuali sulla situazione del loro campo di competenza. In questi rapporti propongono le azioni da integrare nel programma dipartimentale per la lotta al lavoro sommerso⁴⁰⁰.

Sul livello internazionale, la DILTI sviluppa iniziative di cooperazione internazionale. Su scala europea e internazionale, la DILTI sviluppa i contatti con gli altri stati in materia di cooperazione per lottare contro le pratiche transnazionali di lavoro illegale.

3.3.2 Le politiche indirette

- **Accesso al mercato del lavoro per persone disabili:**

La legge n. 87/157 approvata il 10 luglio 1987 ha introdotto l'obbligo, per tutti gli stabilimenti con 20 dipendenti e oltre, di assumere lavoratori portatori di handicap in proporzione al 6% del numero complessivo di dipendenti (art L. 323-1). Le persone che beneficiano di questa legge sono le seguenti⁴⁰¹:

- Lavoratori portatori di handicap ;

⁽⁴⁰⁰⁾ V. La Commissione delle Comunità Europee ,op cit,2007,p(12).

⁽⁴⁰¹⁾ V. Jacques Rojot e Le Flanchec,op cit, p(39)

- Vittime di incidenti sul posto di lavoro o di malattie correlate al tipo di mansione svolta con una parziale invalidità permanente, corrispondente almeno al 10% e persone che ricevono una pensione pagata dalla previdenza sociale per la medesima ragione;
- Persone che ricevono una pensione d'invalidità dalla previdenza sociale (purché questa invalidità riduca le loro capacità di lavorare o di guadagnare per 2/3);
- Ex militari a cui è stato concesso il diritto di ricevere una pensione d'invalidità;
- Vedove di guerra e orfani;
- Coniugi di invalidi internati a causa del servizio prestato in guerra;
- Pompieri volontari feritisi durante lo svolgimento del loro lavoro.

Dal 1991, l'obbligo si riferisce al 6% di tutti gli stabilimenti con 20 dipendenti e oltre.

- **Provvedimenti per incoraggiare l'accesso al mercato del lavoro per i lavoratori svantaggiati⁴⁰²**

Descriviamo qui di seguito le politiche d'impiego progettate per le persone svantaggiate secondo i tre seguenti orientamenti⁴⁰³:

⁽⁴⁰²⁾ La Legge di programmazione per la coesione sociale del Gennaio 2005. Questo comporta un notevole impatto delle nuove politiche per l'impiego in Francia e in particolare l'eliminazione del monopolio da parte dell'ANPE (Agence Nationale pour l'Emploi, il servizio pubblico Agenzia Nazionale per l'Impiego) per il collocamento dei disoccupati. La fine del monopolio dovrebbe orientare la Francia verso un imminente futuro in cui le agenzie private assumano un ruolo crescente nella distribuzione delle opportunità di lavoro in Francia. La legge include anche la creazione di "centri del lavoro" o "spazio di lavoro" ("maison de l'emploi") responsabili per il coordinamento tra l'ANPE, l'AFPA e le delegazioni locali. In questo modo, la nuova legge implementa la decentramento delle politiche dell'occupazione iniziato da pochi anni.

⁽⁴⁰³⁾ In Francia è da tempo utilizzato il sistema dei buoni per specifiche attività di lavoro. Il sistema è stato recentemente innovato (inizio 2006) ed il nuovo *chèque emploi-service universel* (CESU) sta riscontrando un certo successo presso le PMI. Si tratta di un buono di 42 euro col quale le imprese garantiscono ai loro dipendenti un potere d'acquisto di 100 euro, oneri e contributi sociali compresi. Con il buono servizio si possono acquistare servizi effettuati a domicilio come *baby-sitting*, corsi di istruzione, cura del giardino, servizi alla persona, ecc. Il buono funziona come agevolazione sugli oneri fiscali e sociali per le imprese ed è finalizzato a far sì che il lavoro regolare sia più conveniente

- I Contratti di Solidarietà (CES) e i Sussidi Statali (CEC)
- I Contratti di Avviamento (CIE)
- Misure speciali per i giovani

I Contratti di Solidarietà (CES)

Nel 1984, i Lavori Socialmente Utili (TUC- *Travaux d'Utilité Collective*) furono istituiti esclusivamente per le persone più giovani di 25 anni. I TUC furono sostituiti nel 1990 dai Contratti di Solidarietà (CES- *Contrats Emploi Solidarité*) mirati a un pubblico più esteso di persone svantaggiate⁴⁰⁴.

In questo modo la legge contro le persone escluse (dalla società), entrata in vigore il 29 gennaio 1998, definiva un certo numero di categorie di persone aventi la priorità negli aiuti, avvantaggiando quelle con meno di 26 anni e le persone con più di 50 anni rimaste senza occupazione per più di un anno (in altre parole, disoccupati di lungo periodo) e anche le persone che ricevono un RMI (reddito minimo di inserimento, garantito a tutti coloro che non hanno un lavoro o un'indennità di disoccupazione o un normale reddito) e disoccupati per più di un anno, e persone portatrici di handicap⁴⁰⁵.

Questi **Contratti di Solidarietà (CES)** hanno un doppio obiettivo:

- incoraggiare l'inserimento occupazionale per tutte le persone che hanno particolari difficoltà nell'inserimento;
- sviluppare attività necessarie a soddisfare bisogni collettivi.

Questi contratti possono essere stipulati con le autonomie locali, con le aziende pubbliche, specialmente per attività di insegnamento, e associazioni (enti privati non lucrativi). Il numero di ore lavorative settimanali è di 20 ore, in altri termini è un lavoro part time. La durata di questi contratti è di massimo due anni e i

rispetto al lavoro nero. I Servizi per l'impiego offrono informazioni sulle misure per favorire l'emersione.

⁽⁴⁰⁴⁾ Rapport de Monsieur Guy -« Lutte contre le travail dissimulé : poursuivre les efforts en évitant les dérives », 2005, p(5).

⁽⁴⁰⁵⁾ V. Jacques Rojot e Le Flanchec, op cit, p(39)

lavoratori assunti con contratti di solidarietà sono pagati con un salario minimo. Lo Stato preleva una percentuale di remunerazione che generalmente oscilla dal 65% al 90% quando il contratto riguarda qualcuno nella lista delle priorità. Anche il datore di lavoro beneficia di un'esenzione sui contributi legati ai salari così come di altre vantaggi generali o legali⁴⁰⁶.

Dobbiamo anche aggiungere il **Sussidio Statale** (*Contrat Emploi Consolidé*- CIE). Questo è considerato come l'ultima risorsa d'aiuto per le persone in CES che non riescono a trovare lavoro alla fine del contratto CES, perché il CEC permette di avere diritto anche all'aiuto statale, che può durare 5 anni. Si possono contare 134.320 CEC firmati nel 2006.

- **Il Contratto di Avviamento** (*Contrat Emploi Consolidé*- CIE)

Il Contratto d'Avviamento (CIE) è un contratto di durata massima di due anni ed è fruibile da qualunque datore di lavoro privato. Esso dà il diritto ai datori di lavoro di essere esentati dal pagamento delle contribuzioni sociali calcolate sul livello minimo delle contribuzione per un periodo di due anni. Per coloro che abbiano già goduto del beneficio di disoccupazione per un periodo superiore ai due anni⁴⁰⁷, lo Stato versa un'indennità mensile⁴⁰⁸.

Il **Contratto di Avviamento** fu introdotto nel 1995. Inizialmente ogni assunzione dava diritto ad un bonus mensile, oltre all'esenzione dai contributi per la previdenza sociale a carico del datore di lavoro calcolati in base allo stipendio.

Nel 1996 questo assetto fu variato in due aspetti:

⁽⁴⁰⁶⁾ V. Jacques Rojot e Le Flanchec, op cit, p(49)

⁽⁴⁰⁷⁾ Per chi stipula un contratto di avviamento dopo che siano decorsi tre anni di riscossione del sussidio per i disoccupati di lungo termine di età superiore ai 50 anni. Dal 1996, quasi 300.000 lavoratori sono stati assunti con il contratto di avviamento, e da allora le cifre sono calate. Nel 2002, le entrate CIE calarono del 40%, superando la già notevole diminuzione del 2001 (-35%). Solo 52.000 nuovi contratti furono firmati nel 2002 contro gli 89.000 del 2001 ed i 138.000 del 2000.

⁽⁴⁰⁸⁾ Per aiuti destinati ai giovani esiste un certo numero di sistemi mirati ad aiutare l'inserimento giovanile:

- Apprendistato e formazione in alternanza
- Occupazione giovanile
- Contratto giovani in impresa
- L'accoglienza, la formazione professionale e gli uffici di tutoraggio alla carriera (PAIO) ed i programmi locali
- Il programma TRACE

- per prima cosa, aumentando il numero dei beneficiari, che inizialmente era focalizzato sui disoccupati a lungo termine, estendendolo ai giovani in difficoltà e pochi altri;

- in secondo luogo, tenendo conto degli alti costi di queste misure, l'indennità del bonus mensile fu riservata solo a coloro che erano in condizione di estremo disagio.

- **Misure speciali per i giovani**

il Contratto di Qualificazione, il Contratto di Adattamento ed il Contratto d'Indirizzo.

- Il **Contratto di Qualificazione** (*contrat de qualification*) permette ai giovani di acquisire una qualificazione occupazionale formalizzata in un diploma o riconosciuta dalle classificazioni dei contratti collettivi. La durata di questa tipologia contrattuale va dai 6 ai 24 mesi. Il contratto prevede un periodo di formazione professionale da sostenere in un centro di formazione, che rappresenta almeno il 25% della durata dell'intero contratto. La remunerazione dei giovani è calcolata in linea con l'età e gli anni di studio. Essa varia dal 30% del salario minimo garantito, per chi ha un'età compresa tra i 16 ed i 17 anni il primo anno, al 75% del salario per coloro che hanno un'età superiore ai 20 anni il secondo anno. Il datore di lavoro beneficia dell'esenzione dai contributi per la previdenza sociale a suo carico⁴⁰⁹.

- L'obiettivo del **Contratto d'Adattamento** (*contrat d'adaptation*) è quello di integrare la formazione dei giovani le cui conoscenze non permettono loro un immediato inserimento. Il contratto può prevedere o meno una durata (da 6 a 12 mesi). Se il contratto ha una durata definita, il periodo di formazione si protrae per 200 ore; se il contratto non ha una durata definita, la durata della formazione professionale è definita nel contratto e non può superare i 12 mesi. La remunerazione del giovane lavoratore è uguale almeno all'80% del normale

(⁴⁰⁹) V. Jacques Rojot e Le Flanchec, op cit, p(39)

stipendio e non potrebbe essere in nessun caso inferiore allo stipendio minimo garantito⁴¹⁰.

- Il **contratto d'indirizzo** è volto ad aiutare i giovani nel trovare lavoro o nell'aiutarli ad ottenere una qualifica. Introdotto nel 1991, è un contratto per i giovani in situazione svantaggiata d'età inferiore ai 22 anni. Il contratto, che dura al massimo per 9 mesi, stabilisce procedure d'indirizzo che rappresentano almeno il 25% della durata del contratto. Il giovane lavoratore riceve una remunerazione che varia secondo l'età dal 30 al 65% dello stipendio minimo garantito. Questo contratto esenta dal pagamento dei contributi a carico del datore di lavoro per la previdenza sociale calcolati in base allo stipendio⁴¹¹.

In ogni modo la legge del 2004 sulla formazione professionale, ha allo stesso tempo assorbito tutti i differenti ed alternativi contratti di formazione (contratti di direzione, contratti d'adattamento e contratti di qualificazione) in un unico strumento, il **contratto professionale**, aperto a tutti, ai giovani che vogliono entrare nel mondo del lavoro e agli adulti in cerca di un'occupazione. Questo contratto offre un percorso in alternanza con l'obiettivo di ottenere una qualificazione che comprende un contratto di lavoro minimo dai 6 ai 12 mesi, per un'occupazione legata ad una specifica qualificazione, e una formazione professionale con una durata minima del 15% dell'intera durata del contratto e di un massimo di 150 ore. Questi livelli minimi possono essere incrementati a livello settoriale per alcuni tipi di formazione professionale e per alcuni tipi di utenti.

Occupazione per i giovani La legge approvata il 16 ottobre 1997 regola l'occupazione del sistema giovanile. Questi lavori se corrispondono a nuove attività, sono aperti a tutti i giovani sotto i 26 anni d'età senza un lavoro, nessun altro

⁽⁴¹⁰⁾ V. Jacques Rojot e Le Flanchec, op cit, p(33)

⁽⁴¹¹⁾ 177.000 adolescenti hanno proceduto ad una formazione professionale in alternanza, oltre all'apprendistato. 125.000 stipularono un contratto di qualificazione, 45.000 un contratto d'adattamento e 7.000 un contratto d'indirizzo. Con una diminuzione del 12% nel 2002, il numero di coloro che hanno stipulato uno di questi tre tipi di contratto, diminuisce per il secondo anno consecutivo. Questo calo delle cifre è particolarmente ovvio per il contratto d'adattamento diminuito del 37% nel settore industriale.

Nella distribuzione per settori di lavoro nel 2002, il 76,6% dei contratti di qualificazione fu stipulato nell'ambito dei servizi (67,1% per i contratti d'adattamento), il 14,4% nell'industria (28,3% per i contratti d'adattamento), il 7,9% nell'industria edile (4% per i contratti d'adattamento) e l'1,1% nel settore agricolo (0,5% per i contratti d'adattamento).

requisito è richiesto. I datori di lavoro sono generalmente enti territoriali, enti pubblici ed associazioni. L'aiuto statale è fornito mediante una sovvenzione per ogni posto di lavoro creato corrispondente all'80% del salario minimo garantito. Questo progetto è stato un successo come confermano le cifre: dal lancio del piano d'occupazione giovanile alla fine del 1997, sono stati creati 270.000 posti di lavoro, con 312.000 giovani che ne hanno beneficiato, tra l'ottobre del 1997 e la fine di aprile del 2002⁴¹².

3.3.3 Le politiche dirette

L'immigrazione clandestina

Dopo la seconda guerra mondiale con l'**Ordinanza n. 45-2658 del 2 novembre 1945** si dichiarava che la Francia era ufficialmente aperta ai lavoratori immigrati e alle loro famiglie⁴¹³. L'immigrazione, oltre che da ragioni economiche, era motivata

(⁴¹²) Nel gennaio del 2002 è stata superata la soglia delle 350.000 persone assunte con questo piano, e questo era l'obiettivo fissato dal governo durante la campagna elettorale del 1997.

(⁴¹³) Rassegna sintetica della normativa francese in materia di immigrazione.

1. Disposizioni generali

- Ordinanza n. 45-2658 del 2.11.1945 relativa alle condizioni di ingresso e soggiorno in Francia degli stranieri, e l'istituzione dell'Ufficio nazionale dell'immigrazione- Versione consolidata e emendata dalle successive leggi (fino al 4.3.2002), di cui la più importante è la Legge n. 98-349 del 11 maggio 1998 relativa all'ingresso e al soggiorno degli stranieri in Francia e al diritto di asilo. (cd. Legge Chevènement) detta anche Legge RESEDA, Relative à l'Entrée et au Séjour des Etrangeres et au Droit d'Asile.

- Decreto n 46-1574 del 30 giugno 1946: regolamento delle condizioni di ingresso e soggiorno in Francia degli stranieri .Versione consolidata e emendata dal Decreto n 99-352 del 5 maggio 1999 e dal Decreto 2002-814 del 3 maggio 2002 – 02fbis - (relativo all'apposizione dei termini per le decisioni di rigetto implicito)

- Circolare del Ministero dell'Interno NOR/INT/D/98/00108/C, del 12 maggio 1998, così come ulteriormente chiarita con Circolare NOR/INT/D/02/00215/C del 19 dicembre 2002 "relativa alle condizioni di applicazione della Legge n. 98-349 dell'11 maggio 1998 relativa all'ingresso e al soggiorno degli stranieri in Francia".

2. Disposizioni in materia di integrazione

- Legge n 99-641 del 27 luglio 1999 NOR/MES/X/99/00011/L che istituisce una copertura malattia universale - CMU.

- Codice sociale e della famiglia , art L 111-1 come emendato dalla Legge finanziaria n° 2002-1576 del 30 dicembre 2002.

- Circolare DPM/DM 2-3 n°2000-114 del 1 marzo 2000 "relativa al ricongiungimento familiare degli stranieri "

- Circolare DPM/DM 2-3 n° 98-767 del 28.12.1998 relative al rilascio dell'autorizzazione di lavoro e soggiorno agli ingegneri informatici stranieri;

- Circolare DPM/DM 2-3 n° 98-429 del 16.7.1998 relativa al reclutamento di ingegneri informatici stranieri

- Arrêté del 23.12.1999 che abroga diverse disposizioni relative ai titoli di soggiorno necessari per l'iscrizione di alcuni stranieri assicurati sociali

anche da ragioni demografiche⁴¹⁴. Agli immigrati in possesso di un contratto di lavoro francese o anche di una lettera che provare l'intenzione di un datore di lavoro di assumere veniva garantito, dopo un periodo minimo di presenza di tre mesi, un permesso di residenza. L'immigrazione continuò con un trend crescente fino ai primi anni '70.

Dopo una prima fase, in cui l'immigrazione proveniva soprattutto dai paesi del sud Europa, la Francia ha accolto immigrati provenienti soprattutto dalle ex colonie del Nord Africa e dell'Africa sub-sahariana, in un processo che aveva anche obiettivi di promozione della cultura francofona. Nel 1974 la Francia chiudeva le sue frontiere all'immigrazione per lavoro e applicava l'Ordinanza nel senso di subordinare l'accesso al lavoro ad un permesso di residenza. Inoltre, metteva a punto delle misure atte a favorire il rimpatrio, come l'istituzione nelle scuole francesi di corsi nella lingua madre degli stranieri. Nel 1977 il governo varava anche un programma di incentivi finanziari (1.524 Euro/persona) ai disoccupati stranieri e a tutti coloro che vivevano in Francia da più di 5 anni, per incoraggiarli a scegliere la via del rimpatrio nel paese di origine, e per alleggerire il tasso di disoccupazione interna⁴¹⁵.

Negli anni '80 e '90 la Francia, sebbene continuasse ad essere ancora terra di immigrazione, introduceva alcune sostanziali limitazioni all'ingresso degli stranieri per motivi di lavoro. I momenti più noti di questo sviluppo storico erano la Legge

- Legge n. 99-944 de 15 novembre 1999 relative al Patto Civile di Solidarietà- PACS
Disposizioni in materia di Cittadinanza

- Codice Civile: Libro primo- Titre 1B de la nationalité française. Articoli da 17 à 33-
2- Disposizioni del codice civile e altre disposizioni legislative modificate dalla Legge n 98-
170 del 16.3.1998 relative alla cittadinanza.

- Legge n. 98-170 del 16.3.1998 relativa alla cittadinanza.

- Circolare DPM n° 2000-254 del 12 maggio 2000 relativa alle naturalizzazioni,
reintegri nella cittadinanza francese e perdita della cittadinanza.

(⁴¹⁴) V. Migration Policy Group, Country Report of "EU and US approaches to the management of immigration", Maggio 2003, 1-5pp. La citata Ordinanza n. 45-2658 del 2 novembre 1945 relativa alle condizioni di ingresso e soggiorno degli stranieri in Francia, nel corso degli anni ha subito diverse modifiche ad opera di leggi successive (per eventi politici e evoluzioni storiche) nel 1981, 1984, 1986, 1989, 1992, 1993, 1994, 1998, 2000 e da ultima il 4 marzo 2002 che modifica la prima parte dell'art 35 quater dell'Ordinanza in materia di minori non accompagnati. Il testo di riferimento di questa ricerca è quello consolidato alla data di aprile 2003. L'Ordinanza si presenta come un testo di polizia nel quale vengono precisate le modalità di ingresso, soggiorno, allontanamento.

(⁴¹⁵) V. Delorozoy R., *Le travail calandestin*, rapporto remis au président de la République le 1 avril 1980, in *Droit Social*, 1981, p(580).

"Bonnet" del 10 gennaio 1980, che considerava l'ingresso e la permanenza di **immigrati irregolari**⁴¹⁶ come una minaccia per l'ordine pubblico; e le leggi Pasqua degli anni '80 e '90. Pesava molto su questa tendenza restrizionista l'effetto della crescita di consensi per l'estrema destra, rappresentata da Le Pen. Insieme al restrizionismo, però, permaneva in Francia la tradizione liberale repubblicana e si rafforzava, soprattutto con la presidenza Mitterand, la spinta verso l'Unione Europea, che aveva un primo momento significativo nell'Accordo sulla soppressione graduale dei controlli alle frontiere comuni firmato il 14 giugno 1985 a Schengen⁴¹⁷.

Dal 1996, dopo l'esperienza delle difficoltà nel gestire l'immigrazione irregolare, evidenziata soprattutto nelle manifestazioni dei *sans-papiers*, veniva avviata una nuova politica che in parte attenuava l'andamento precedente, sebbene sempre inserita in un contesto di controllo dei flussi. Nel 1997 veniva avviata una regolarizzazione, su base individuale, di tutti gli stranieri presenti in Francia illegalmente⁴¹⁸.

Comunque, in Francia oggi⁴¹⁹ Il reato di ingresso illegale nel territorio francese figura agli articoli L 621-1 e L 621-2 del codice che raccoglie le disposizioni in materia di immigrazione ed asilo (*Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile* – CESEDA) e che ha sostituito nel 2004 l'ordinanza 2658 del 2 novembre 1945, più volte emendata nel corso dei decenni. Commette reato di immigrazione clandestina lo straniero non cittadino dell'Unione europea che entra o soggiorna in territorio francese senza essere in possesso dei necessari documenti o che si trattiene oltre la validità del visto o permesso di soggiorno. La

(⁴¹⁶) Anche in Francia, come in molti altri Stati europei, il lavoro irregolare viene svolto non soltanto dai cittadini francesi, ma anche dagli immigrati, siano essi regolari o clandestini. Vivono e lavorano un gran numero di stranieri entrati irregolarmente nel Paese o senza contratto di lavoro; ad intervalli periodici la loro posizione è stata oggetto di normative di "regolarizzazione".

(⁴¹⁷) V. Rapport du Conseil économique et social, oct. 2003, sur l'immigration de travail, p(56)

(⁴¹⁸) V. Rapport de la commission Mazeaud sur le cadre constitutionnel de la nouvelle politique d'immigration, juill, 2008, p(56).

(⁴¹⁹) La Francia è stata ed è, storicamente, un Paese d'immigrazione: ad oggi, la popolazione francese include più quattro di milioni di stranieri (su circa sessanta milioni di abitanti) (Fonte: Institut National de la Statistique et des études économiques (INSEE), <http://www.insee.fr>), il 60% dei quali costituiscono forza lavoro principalmente per lavori a bassa qualificazione.⁴¹⁹ Questa situazione è dovuta in particolar modo alla storia coloniale ed al contesto del mercato del lavoro del Paese, nonché alla debole crescita demografica che ne ha caratterizzato l'evoluzione già a partire dagli albori del XVIII secolo.

pena è un anno di carcere più un'ammenda di **3750 €**⁴²⁰. Le stesse sanzioni sono applicate allo straniero che abbia violato le disposizioni del trattato di Schengen relativamente al possesso di documenti di viaggio, al visto o alla disponibilità di risorse economiche sufficienti al suo sostentamento; ovvero all'ingresso nel territorio nazionale malgrado la segnalazione ai fini dell'ammissione in applicazione di una decisione esecutiva adottata da un altro Stato firmatario della Convenzione medesima (art. L621-2).

- **Allontanamento dal territorio nazionale:**

Ad eccezione dei minori, ogni straniero che "*costituisca una minaccia grave di ordine pubblico o sia entrato o abbia soggiornato irregolarmente in Francia*" può essere **espulso** o **allontanato** dal territorio, secondo le condizioni fissate dai Capitoli 3, 4 e 5 dell'Ordinanza circa le misure di accompagnamento alla frontiera e di espulsione⁴²¹. L'ingresso e il soggiorno illegale infatti costituiscono dei reati puniti con sanzioni amministrative e penali sia nei confronti degli stranieri che commettono l'infrazione sia per coloro che li hanno aiutati a farlo. Colui che si sarà sottratto all'esecuzione del provvedimento e avrà nuovamente fatto ingresso nel territorio dello Stato, sarà punito con una pena che va da un minimo di 6 mesi fino a tre anni di reclusione⁴²².

In concreto, lo straniero presente illegalmente sul territorio francese, una volta individuato, può essere condotto dinanzi al prefetto, che dispone il riaccompagnamento alla frontiera (con la possibilità di un ricorso amministrativo da intraprendersi entro 48 ore) oppure di fronte al giudice, che può appunto condannarlo a una pena detentiva, cui si aggiunge anche il riaccompagnamento alla frontiera ed eventualmente l'interdizione dal territorio francese.

- **L'espulsione**

⁽⁴²⁰⁾ V. Souhair A., La répression du travail clandestin et l'aggravation des sanctions pénales par la loi du 31 décembre 1991 : Dr. Ouvrier 1992,p(391).

⁽⁴²¹⁾ V. Artt. 22 e 22 bis "Modalità di accompagnamento coatto alla frontiera"; artt. 23, 24, 25, 26 "Modalità di espulsione", e artt. 26 bis, 27 e 28 Disposizioni comuni relative all'accompagnamento alla frontiera e all'espulsione.

Ordinanza n.45-2658 del 2.11.1945.

⁽⁴²²⁾ Art 27, 1 comma, Ordinanza n.45-2658 del 2.11.1945. ~~+~~ minori stranieri e nel corso del loro 18° anno non sono espellibili".

L'espulsione è invece disposta, per lo straniero che rappresenta una *grave minaccia* per l'ordine pubblico (*CESEDA* art. L 521-1), da un'apposita commissione composta da tre magistrati e presieduta dal presidente del tribunale di grande istanza del capoluogo del dipartimento⁴²³. Se il riaccompagnamento alla frontiera non preclude, in via di principio, una successiva riammissione del soggetto interessato, non così avviene per l'espulsione, misura che difficilmente viene rimossa prima di 5 anni e comporta quindi un'interdizione dal territorio francese⁴²⁴.

Lo straniero deve essere messo al corrente della procedura avviata almeno 15 giorni prima della data in cui si riunirà una Commissione di espulsione⁴²⁵ del Dipartimento, convocata dal Prefetto a scopo consultivo, davanti alla quale lo straniero può farsi assistere da un interprete e può domandare l'assistenza legale. Il dibattimento è pubblico e la decisione della Commissione deve essere motivata, sebbene non sia vincolante per l'adozione del provvedimento da parte del Prefetto.

Per colui che è stato espulso, il tribunale potrà disporre l'interdizione dal territorio per una durata non superiore a 10 anni.

In caso di urgenza assoluta o qualora la presenza dello straniero costituisca una minaccia per la sicurezza dello Stato o la sicurezza pubblica, è il Ministro dell'Interno che emette il provvedimento.

⁽⁴²³⁾ Per quanto riguarda il provvedimento di **espulsione**, esso può essere emesso dal Rappresentante governativo del Dipartimento o dal Prefetto di Polizia di Parigi, nei riguardi dello straniero che "costituisce una minaccia grave all'ordine pubblico".

⁽⁴²⁴⁾ La sanzione dell'espulsione era, sino alla legge 2003/1119, normalmente associata ai reati comuni commessi da stranieri. La cosiddetta *«doppia pena»*, posto che l'allontanamento poteva avere effetti ben più gravi della stessa pena detentiva, recidendo i legami famigliari e sociali che lo straniero aveva creato in Francia. A seguito di tale riforma il provvedimento di espulsione viene utilizzato più limitatamente e talune categorie di soggetti, in ragione della loro situazione personale o familiare e della durata della loro permanenza, godono di una protezione *«quasi-assoluta»* (*CESEDA* art. L 521-3).

V. Alessandro C., e Guido S. C., *Il Reato di immigrazione clandestina: un'analisi comparata*, 2008, p(7).

o familiare e della durata della loro permanenza, godono di una protezione *«quasi-assoluta»* (*CESEDA* art. L 521-3).

⁽⁴²⁵⁾ La Commissione di espulsione è composta e presieduta dal presidente del tribunale "de grande instance" del capoluogo di dipartimento o di un giudice delegato, da un magistrato designato dall'assemblea generale del tribunale "de grande instance", e da un consigliere del tribunale amministrativo.

In questo caso il provvedimento può essere pronunciato senza consultare la Commissione e senza preavviso allo straniero. Il provvedimento di espulsione può essere abrogato/cancellato in qualsiasi momento dalla stessa autorità che l'ha pronunciato: in caso di silenzio superiore a 4 mesi, la richiesta di cancellazione del provvedimento si intende rigettata. Se la richiesta è presentata dopo un periodo di 5 anni, il rifiuto di cancellazione può essere pronunciato solo dopo consultazione della Commissione di espulsione. La domanda di cancellazione può essere presentata dallo straniero solo se non si trova più in Francia⁴²⁶.

Lo straniero espulso o oggetto di accompagnamento alla frontiera dovrà essere rinvio verso il paese di cui possiede la nazionalità (salvo che l'Ufficio francese di protezione dei rifugiati e apolidi o la Commissione di ricorso dei rifugiati gli abbia riconosciuto lo status di rifugiato, o se la sua domanda d'asilo non sia stata ancora presa in esame); oppure nel paese che gli ha rilasciato un documento di viaggio valido; o in un altro paese dove possa essere ammesso legalmente.

Lo straniero non potrà invece essere rinvio in un paese che possa mettere a rischio la sua incolumità e libertà, o che lo possa esporre a trattamenti disumani e degradanti, contrari all'art. 3 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali-CEDU (Roma, 4 novembre 1950).

Lo straniero - oggetto di espulsione o accompagnamento alla frontiera - che dimostri l'impossibilità di lasciare subito il territorio francese può essere trattenuto in forma amministrativa per un periodo non superiore a 12 giorni. Allo stesso modo lo straniero può essere assegnato ad una residenza obbligatoria per un 1 mese al massimo, dove dovrà periodicamente presentarsi ai servizi di polizia.

Modalità di ricorso: il provvedimento di espulsione può essere impugnato, con ricorso per l'annullamento davanti al tribunale amministrativo e, in appello, al Consiglio di Stato.

La "*reconduite à la frontière*" (accompagnamento alla frontiera) è una decisione presa dal Rappresentante dello Stato nel Dipartimento o dal Prefetto di Polizia di Parigi, nei confronti di uno straniero che sia entrato o che abbia

⁽⁴²⁶⁾ Dal sito Internet: www.omi.social.fr

soggiornato irregolarmente in Francia: si parla quindi di "*arrêté préfectoral de reconduite à la frontière*" (decisione prefettizia di accompagnamento alla frontiera)⁴²⁷.

Uno straniero può essere accompagnato alla frontiera⁴²⁸:

- a) qualora non sia cittadino europeo e non possa provare il suo ingresso regolare, a meno che non abbia un titolo di soggiorno valido;
- b) quando stia soggiornando irregolarmente in Francia;
- c) in caso di rifiuto di rilascio o di rinnovo o nel caso di ritiro del suo titolo di soggiorno, in particolare per motivi di ordine pubblico;
- d) quando sia stato condannato per contraffazione o falsificazione del titolo di soggiorno.

Il provvedimento, che deve essere scritto e indicare precisamente i motivi della decisione, non può essere eseguito prima di 48 ore dalla notifica, se fatta direttamente dall'amministrazione nell'ambito di un fermo di polizia, e non prima di 7 giorni se notificata per via postale. L'esecuzione del provvedimento di accompagnamento alla frontiera, qualora non sia stato presentato un ricorso né sia stato annullato, può essere eseguita attraverso l'impiego della forza pubblica⁴²⁹.

⁽⁴²⁷⁾ V. Rapport du Conseil économique et social, oct. 2003, sur l'immigration de travail p(55), Contre-rapport sur l'immigration et le droit d'asile, mars 2007, p(43). Rapport de la commission Mazeaud sur le cadre constitutionnel de la nouvelle politique d'immigration, juill. 2008, p(48)

⁽⁴²⁸⁾ Infatti, secondo quanto afferma il Ministro Sarkozy, "vi sono due categorie di stranieri: coloro che hanno vocazione ad integrarsi in Francia e ai quali dobbiamo riconoscere la pienezza dei loro diritti, e coloro che saranno riaccompagnati a casa loro ma beneficeranno di una grande politica di sviluppo e cooperazione"

V. "Dossier immigration : une politique "assumée", un projet d'intégration "renouvelé", 19.10.2002 Sito Internet del Primo Ministro: www.premier-ministre.gouv.fr

⁽⁴²⁹⁾ Modalità di Ricorso: avverso la decisione di *arrêté préfectoral de reconduite à la frontière* lo straniero può presentare un ricorso per l'annullamento del provvedimento dinanzi al tribunale amministrativo entro 48 ore o 7 giorni, secondo le modalità di notifica del provvedimento. Il ricorso richiede la forma scritta e il deposito in cancelleria. Il Tribunale decide in udienza pubblica entro 48 ore. La decisione di rigetto del Tribunale è appellabile entro 1 mese davanti al Consiglio di Stato. Gli stranieri che si siano trattenuti in Francia oltre il termine intimato o che abbiano lasciato la residenza fissata senza esserne autorizzati dal Ministro degli Interni o dal rappresentante dello Stato presso il Département o, a Parigi, dal prefetto di polizia, sono punibili con la reclusione da 6 mesi a 3 anni.

In concreto, lo straniero presente illegalmente sul territorio francese, una volta individuato, può essere condotto dinanzi al prefetto, che dispone il riaccompagnamento alla frontiera (con la possibilità di un ricorso amministrativo da intraprendersi entro 48 ore) oppure di fronte al giudice, che può appunto condannarlo a una pena detentiva, cui si aggiunge anche il riaccompagnamento alla frontiera ed eventualmente l'interdizione dal territorio francese⁴³⁰.

Nel quadro del perseguimento della finalità di ordine pubblico, che è appunto il contrasto all'immigrazione clandestina, lo strumento penalistico, quindi, va ad integrare le misure amministrative di allontanamento, ma non le può sostituire.

- **Il provvedimento di interdizione dal territorio (ITF)** ⁴³¹.

È una sanzione ulteriore emessa dalla giurisdizione penale nei confronti di uno straniero al quale sia stato vietato di rimanere o di trattenersi in Francia. Si configura in tal modo la cosiddetta "double peine"- doppia pena⁴³². Tale misura non può essere predisposta nei confronti di coloro che abbiano legami familiari e sociali in Francia se non attraverso una decisione motivata relativamente alla gravità dell'infrazione commessa⁴³³.

Essa è pronunciata:

- a) nei confronti di colui che abbia tentato di sottrarsi ad una misura di accompagnamento alla frontiera o di espulsione;
- b) nei casi di impiego di stranieri senza autorizzazione di lavoro o di commercio;
- c) in caso di condanna per violazione della legislazione sugli stupefacenti;

⁽⁴³⁰⁾ V. Alessandro C., e Guido S.C., op.cit, p(9)

⁽⁴³¹⁾ Il giudice può aggiungere anche la sanzione d'interdizione dal territorio francese (divieto di entrare o risiedere in Francia) per un periodo sino a tre anni. In questo caso pieno iure lo straniero viene riaccompagnato alla frontiera (reconduite à la frontière), immediatamente o dopo aver scontato l'eventuale pena detentiva.

⁽⁴³²⁾ Contre-rapport sur l'immigration et le droit d'asile, mars 2007 p(45), Rapport de la Commission Mazeaud sur le cadre constitutionnel de la nouvelle politique d'immigration, juill, 2008. p(34)

⁽⁴³³⁾ Sito Internet: www.omi.social.fr

- d) qualora lo straniero abbia presentato in maniera fraudolenta molteplici richieste di asilo sotto falsi nomi;
- e) in ragione della gravità del comportamento di uno straniero riconsegnato alle autorità di uno Stato membro dell'Unione, da dove proveniva⁴³⁴.

La decisione di interdizione dal territorio deve essere particolarmente motivata nei confronti dello straniero titolare di una pensione di invalidità professionale o di malattia erogata da un organismo francese e il cui tasso di invalidità permanente deve essere uguale o superiore al 20%.

Vengono precisate dalla suddetta Legge le categorie di stranieri protetti da qualsiasi forma di espulsione o allontanamento dal territorio in ragione della loro appartenenza, ovvero lo straniero residente abituale in Francia il cui stato di salute necessiti di cure indispensabili che non potrebbe ottenere nel suo paese; lo straniero, padre o madre di un minore francese residente in Francia, a condizione che eserciti almeno parzialmente la potestà genitoriale o che provveda effettivamente ai bisogni del minore; lo straniero coniuge da almeno 1 anno con un cittadino francese, se il matrimonio è anteriore ai fatti facenti oggetto della condanna e se persiste la convivenza; lo straniero che giustifichi la sua residenza abituale in Francia dall'età di 10 anni o da più di 15 anni.

⁽⁴³⁴⁾ In generale, il Titolo IV dello stesso *Code de l'entrée* stabilisce l'applicabilità degli articoli da 131-30 a 131-30-3 del Codice penale, relativi alla pena dell'interdizione dal territorio francese, ai casi di reati commessi da stranieri, tra cui (ma non solo) quelli di entrata o soggiorno irregolari. Lo stesso Codice penale stabilisce i casi in cui risulta inapplicabile l'interdizione, riferibili principalmente a situazioni in cui lo straniero può dimostrare di aver dimorato continuativamente in Francia con un qualche titolo in possesso o abbia saldi legami di parentela: ad esempio, l'interdizione dal territorio è applicabile dal giudice solo con grave motivazione quando lo straniero è genitore di un minore francese residente in Francia a condizione che partecipi effettivamente all'educazione e al mantenimento del figlio o quando egli sia coniugato da almeno tre anni con una persona di nazionalità francese a condizione che il matrimonio sia anteriore ai fatti che hanno portato alla condanna, che il rapporto non sia interrotto e che il coniuge abbia mantenuto la cittadinanza francese. Occorre comunque sottolineare che i minori non possono mai essere condannati alla pena dell'interdizione dal territorio.

CAPITOLO QUARTO

***Comparazione tra legge italiana e
francese***

Comparazione tra la legge italiana e francese

4.1 **Comparazione generale**; 4.1.1 Confronto tra sistemi economici e fiscali, 4.1.2 Il mercato del lavoro, 4.1.3 Il diritto sindacale, 4.1.4 L'immigrazione, 4.1.5 La disoccupazione, 4.2 **Comparazione specifica**, 4.2.1 La definizione del lavoro sommerso, 4.2.2 Le politiche di emersione del lavoro sommerso, il legale.

Introduzione

L'Italia e la Francia costituiscono, all'interno del panorama UE, due casi interessanti per comparare l'argomento del lavoro sommerso e le sue politiche, poiché presentano importanti punti in comune e significative differenze. Entrambi i paesi sono stati caratterizzati da una economia sommersa, lavoratori sommersi, e una forte e costante emigrazione.

Le differenze che intercorrono fra i due paesi rimandano non solo alla diversità dell'economia sommersa e alle caratteristiche dei lavoratori impegnati in quest'economia, differenze politiche e amministrative, a quelle rilevate anche nei sistemi nazionali di welfare, ma anche storicamente le diversità di tradizioni giuridiche ci riconducono ai sistemi di (*civil law* e di *common law*). Basti pensare che la Francia è stata da sempre meta di immigrazione. L'Italia invece solo negli ultimi decenni ha conosciuto questo fenomeno.

L'insieme di questi elementi di similitudine e differenze al tempo stesso, ci offrono un'interessante occasione per effettuare un'analisi comparativa delle diverse modalità di risposta che i due paesi offrono ad un medesimo processo di cambiamento.

Italia e Francia hanno molto in comune:

La situazione in Italia e Francia ha molti tratti in comune, le principali similitudini tra i due paesi sono:

- a. Il tema del lavoro sommerso o illegale è ormai da qualche anno oggetto di particolare attenzione da parte di decisori politici, organismi tecnici e studiosi. Sia in

Francia che in Italia fare emergere il sommerso rappresenta una sfida vera per le istituzioni e le parti sociali.

b. la lotta al lavoro illegale è di fondamentale importanza per la politica francese e italiana. In entrambe i paesi la politica per combattere il lavoro sommerso/ illegale si sta dispiegando largamente sia a livello nazionale che locale. Sia in Francia che in Italia è scritto nella Costituzione che la «Repubblica democratica è fondata sul lavoro». Per restituire pieno senso ed efficacia a questo valore fondativo, è necessario porre al centro delle politiche le lavoratrici e i lavoratori, tornando così a scommettere su di loro come una risorsa essenziale per lo sviluppo economico .

Per fare questo è indispensabile una lotta seria contro:

1. La diffusa inosservanza delle normative in materia di sicurezza sul lavoro;
2. Lo sfruttamento di donne e uomini attraverso il lavoro illegale, che raggiunge anche forme paraschiavistiche;
3. L'evasione fiscale e contributiva, che caratterizza e alimenta un'economia illegale diventata intollerabilmente estesa.

c. In entrambi i paesi le misure di contrasto riguardano spesso gli aspetti fiscali e di previdenza sociale;

d. Il miglioramento della capacità di controllo e vigilanza degli organismi della sicurezza sociale, degli ispettorati del lavoro e dei sindacati è diventato una priorità sia in Francia che in Italia. Sono state istituite strutture di coordinamento interministeriali. Anche dati utili sono state tra loro interfacciate⁴³⁵. In altri termini la cooperazione tra gli organi di controllo è in costante crescita e si riferisce principalmente allo scambio di informazioni;

e. la lotta al lavoro sommerso è parte generale di un pacchetto di misure di politica per la promozione dell'occupazione e per la lotta alle frodi nei due paesi.

⁽⁴³⁵⁾ V. La Commissione della Comunità Europea, op cit, 2007, p(10)

f. In entrambi i paesi, la regolamentazione del mercato viene usata come strumento di emersione⁴³⁶.

g. Il presupposto comune di molte azioni è che sia in Francia che in Italia il lavoro sommerso trova la sua fonte nel costo del lavoro, o meglio, nella difficoltà delle imprese marginali di assicurare il rispetto dei livelli retributivi stabiliti dai contratti collettivi nazionali, che assumono tecnicamente la funzione di parametro astratto, unitario, minimo e inderogabile per il calcolo dei contributi previdenziali e assistenziali⁴³⁷. Per cui il sistema legale di emersione risulta focalizzato sulla riduzione temporanea dei salari e degli oneri connessi.

I motivi che spiegano l'ampia diffusione in Italia ed in Francia delle forme di lavoro non regolare sono molteplici e talvolta risultano anche fortemente differenziati a seconda del contesto economico territoriale di riferimento.

Comunque le indagini mostrano sia in Italia sia in Francia che i lavoratori che svolgono le attività del lavoro sommerso/illegale sono:

- lavoratori regolari, che svolgono prestazioni in nero, in forma autonoma o subordinata, come seconda attività nello stesso ambito lavorativo o in un diverso settore/unità produttiva
- occupati dipendenti con condizioni minime di regolarità, ma con gran parte delle prestazioni, quali ad esempio premi e straordinari, non registrate a fini sia fiscali sia contributivi
- lavoratori con contratti atipici o soci in cooperative di comodo, le cui forme contrattuali eludono l'effettiva condizione di occupati alle dipendenze
- dipendenti che accettano retribuzioni inferiori a quelle dichiarate
- dipendenti totalmente irregolari (non dichiarati, con retribuzioni totalmente in nero)
- immigrati irregolari.

h. Entrambi i paesi sono storicamente caratterizzati da legislazioni sul lavoro tra le più rigide dei paesi Ocse.

⁽⁴³⁶⁾ V. Pasqini F., la regolamentazione del mercato come strumento di emersione, 2003, p(8), da sito internet <http://www.csmb.unimo.it>.

⁽⁴³⁷⁾ V. Viscomi A., Questioni ..., op cit, p(28).

In quest'ambito si trovano, tradizionalmente, i paesi dell'Europa mediterranea (Grecia, Francia, Italia, e Spagna) che tendono a presentare un'elevata regolazione sia del mercato del lavoro che del mercato dei prodotti⁴³⁸.

È difficile licenziare i lavoratori assunti con un contratto a tempo indeterminato, che godono di un lavoro sicuro a vita. Negli ultimi dieci anni, entrambi i paesi hanno introdotto alcune **riforme marginali** del mercato del lavoro, che non hanno cambiato le regole che governano i contratti standard lavoro dipendente, ma hanno liberalizzato i contratti a termine e creato un ampio ventaglio di contratti flessibili, che permettono alle imprese di assumere nuovi lavoratori per un periodo di tempo limitato. Di conseguenza, la quota di lavoratori assunti con contratti flessibili è cresciuta in modo costante, raggiungendo il 13 per cento in Italia e il 10 per cento in Francia⁴³⁹. In Francia, il 50 per cento delle nuove assunzioni avviene con contratti flessibili. In Italia, l'ultimo bollettino economico della Banca d'Italia riporta che, anche in Italia, almeno il 50 per cento dei giovani lavoratori sono assunti con contratti a termine. Il tasso di conversione dei contratti a termine in contratti a tempo indeterminato è basso (circa il 10 per cento in un anno), e denota un alto rischio di segregazione per i giovani lavoratori assunti con contratti a termine.

i. In entrambi i paesi è stata creata un'agenzia specifica con il compito di combattere il lavoro sommerso /illegale in Francia (*Mission de liaison interministerielle pour la lutte contre le travail clandestin, l'emploi non déclaré e le trafic de main-d'oeuvre*, MILUTMO poi DILTI *Delegation interministerielle à la Lutte contre le Travail Illégale*) e tutte le azioni sono poi coordinate a livello nazionale. A livello regionale e locale sono state rafforzate le misure di controllo.

In Italia sono state create le Commissioni per combattere il lavoro sommerso sul livello locale che nazionale.

Comunque, il quadro normativo sia in Francia che in Italia in materia di contrasto al lavoro sommerso/illegale si presenta ben articolato se confrontato con l'esperienza di altri Paesi europei; numerose sono le reti che si occupano del tema; molte sono le

⁽⁴³⁸⁾ In situazione opposta si trova un altro gruppo di paesi di "common law" (Stati Uniti, Regno Unito, Canada, Irlanda, Australia e Nuova Zelanda) che si caratterizzano per un ridotto grado di regolazione sia sul mercato del lavoro che sul mercato dei prodotti.

⁽⁴³⁹⁾ Boeri T e Garibaldi P., Un percorso verso la stabilità, 2006, P(2), dal sito internet. www.lavoce.info

definizioni di irregolarità ed ancora più numerose sono le ricette annunciate o richieste per ridurre il fenomeno. Del lavoro sommerso in Italia si sono occupati a turno diversi Ministeri, il Comitato nazionale, poi le Regioni, le Province, i Comuni, le Parti sociali, le commissioni tripartite a livello territoriale (Cles regionali e provinciali e Commissioni regionali e provinciali per l'emersione), ma anche gli istituti di vigilanza (INPS, INAIL, Ispettorati del lavoro, Agenzia delle Entrate)..

j. Un altro punto riguarda il completamento di un intervento più generalista ~~come~~ sono stati Riallineamento ed Emersione progressiva (in Italia)” con strumenti specialistici che si rivolgono a realtà economiche (Edilizia) o gruppi sociali (Immigrazione) su cui si riconosce l'opportunità di agire in forma separata.

k. Un ruolo importante è riconosciuto alle partnership. La partnership è quella forma imprescindibile di governare, in grado di poter favorire un utilizzo più efficace delle risorse esistenti⁴⁴⁰. La partnership è divenuta oggi strumento privilegiato per l'attuazione di politiche differenziate a tutti i livelli territoriali, da quello sovranazionale a quello locale. Soprattutto nell'ambito delle politiche di sviluppo del territorio.

Tuttavia, caso del tutto anomalo nel panorama comunitario, la partnership sia in Italia che in Francia è divenuta anche strumento di alcune tipologie di politiche attive del lavoro, specificatamente delle politiche di emersione del lavoro sommerso/illegale. Inequivocabile è il caso dei contratti di riallineamento in Italia. È stato quindi naturale che proprio dalle parti sociali siano venuti i primi tentativi di combattere il fenomeno, promuovendo strumenti atti ad estendere l'applicazione del contratto a imprenditori, e quindi a lavoratori, prima esclusi.

In Francia gli accordi di partnership per la lotta contro il lavoro sommerso /illegale si sono sviluppati dal gennaio del 1992 in seguito ad una circolare del Primo Ministro, con la quale si è pretesa l'attuazione di una politica contrattuale di prevenzione tra le autorità pubbliche e i sindacati professionali, le autorità regionali e i corpi consolari. L'intenzione è di coinvolgere questi diversi intermediari in una politica promossa dalle pubbliche autorità coinvolte nella lotta al lavoro sommerso,

⁽⁴⁴⁰⁾ V. S. Paruolo, Il Partenariato e la democrazia economica del nuovo millennio, in *Mondo Operaio*, n. 2/2002

attraverso le individuazione all'unanimità di misure semplici e concrete di prevenzione per specifici settori professionali. Queste misure sono rese ufficiali dall'elaborazione di una convenzione sottoscritta dai ministri coinvolti, per i contratti nazionali o dal prefetto per quelli dipartimentali.

Generalmente sono gli stessi contratti a prevedere che siano informati i membri delle organizzazioni professionali, il pubblico, i consumatori, i clienti e i direttori. Disposizioni più specifiche e più centrate possono essere redatte al fine di rispondere a particolari problematiche sollevate dai sottoscrittori degli accordi⁴⁴¹.

4.1 Comparazione generale

4.1.1 *Confronto nei sistemi economici e fiscali*

Nel preambolo della Costituzione della Quarta Repubblica Francese del 1946, tuttora in vigore, è scritto: «La Nazione assicura all'individuo e alla famiglia le condizioni necessarie al loro sviluppo». A pochi mesi di distanza, la Costituente italiana votava il cosiddetto principio di uguaglianza sostanziale (art.3 comma 2), secondo cui «È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese»⁴⁴².

In entrambi i casi non ci troviamo di fronte a mere dichiarazioni d'intenti, perché queste regole dal valore istituzionale più alto possibile, hanno avuto delle conseguenze importanti sul modo di concepire i meccanismi di funzionamento dei sistemi economici ricostruiti dopo l'episodio bellico.

⁽⁴⁴¹⁾ Per esempio durante la prima metà del 1997, undici convenzioni nazionali di partnership sono state sottoscritte nei seguenti settori: costruzioni industriali e artigianali; parrucchieri; industria dell'abbigliamento; industria del trasloco; officine e riparazione auto; taxi; vendita di fiori; spettacoli e performance dal vivo e audio – visive. A livello locale, sono stati sottoscritti più di 200 accordi, a dimostrazione del successo che questo meccanismo di partnership ha riscontrato.

⁽⁴⁴²⁾ V. Paolo L., Un confronto nell'adempimento dell'IVA in Italia e Francia: differenze quantitative e cause economico giuridiche, 2007, p(9), Documento di lavoro n°5 Ufficio studi dell'Agenzia delle Entrate, dal sito www.agenziaentrate.it

In entrambi i paesi la preferenza fu data ad un sistema economico in cui alla proprietà privata dei mezzi di produzione e al coordinamento degli scambi tramite il libero mercato si affiancasse un ruolo importante dello Stato affinché «attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali» (art. 41 Cost. italiana).

Il peso rilevante del settore pubblico nell'economia si evince, oltre che dai numerosi interventi legislativi e regolamentari, innanzitutto dall'aumento della spesa pubblica. In entrambi i paesi la giustificazione economica di questa continua espansione della spesa e di tagli del settore pubblico `e stata la volontà di giungere il più vicino possibile ad una situazione qualificabile come di pieno impiego. Malgrado questa identità nei programmi diversa è stata la coerenza fra gli obiettivi delle politiche pubbliche e le forme d'intervento usate per la loro realizzazione, diverso anche il rispetto dei vincoli macroeconomici e di finanza pubblica in termini di crescita economica. **Il reddito prodotto dai lavoratori francesi `e sempre stato maggiore di almeno il 15% rispetto a quello realizzato in Italia**, dove il breve processo di recupero si `e arrestato negli anni '70, tanto che a partire dal 1990 il divario `e andato aumentando⁴⁴³.

In Italia, dove lo strumento della pianificazione indicativa é stato poco utilizzato e ancor meno efficace, la politica degli investimenti pubblici `e stata occasionale e condizionata da logiche elettorali, quindi del tutto priva di quella capacità direzionale e di programmazione che ha invece contraddistinto il lavoro della tecnocrazia francese. Il primo piano economico di tipo indicativo fu lanciato in Francia già nel 1947, con l'intento di mettere sotto il controllo pubblico i settori economici più importanti (public utilities, banche, industria automobilistica e siderurgica). L'impegno politico d'oltralpe `e stato per lungo tempo orientato verso la creazione dei cosiddetti campioni nazionali, grandi imprese capaci di affrontare la competizione internazionale nei settori strategici. Solo negli anni '80 e '90, anche grazie al processo di integrazione economica e monetaria che ha visto proprio i governi francesi tra i più convinti sostenitori, sono stati eliminati i controlli dei prezzi e del credito, è aumentata la liberalizzazione dei mercati, in primis quello dei capitali, e ridotto l'interventismo nella politica industriale.

⁽⁴⁴³⁾ V. Le tabelle sul sito I'ISTAT

Più che al pieno impiego e/o alla crescita della produttività da realizzare a livello nazionale oppure al controllo dei prezzi, la politica economica perseguita in Italia ha avuto per lungo tempo l'obiettivo di coniugare la proprietà pubblica di molte grandi industrie con un controllo politico molto blando sui manager dei gruppi pubblici, cui era lasciato un margine di libertà più ampio rispetto agli omologhi francesi. All'intervento pubblico `e stato affidato specialmente il compito di correggere le gravi asimmetrie territoriali nel grado di sviluppo industriale, occupazione, reddito pro-capite. Tale obiettivo `e stato perseguito (e realizzato solo in parte) incoraggiando un sistema produttivo estremamente frammentato ed organizzato in agglomerati di piccole imprese presenti in zone limitrofe e realizzanti le fasi di uno stesso prodotto, generalmente dei beni di consumo destinati a segmenti alti di mercato oppure dei beni strumentali realizzati tramite delle tecnologie ad alta intensità di lavoro⁴⁴⁴.

L'Italia ha infatti il 70% d'imprese in più della Francia, ma praticamente lo stesso numero di addetti ed un valore aggiunto inferiore del 26% (EUROSTAT 2006). In Italia oltre il 93% degli addetti `e concentrato in imprese con meno di 20 addetti, contro meno del 90% francese .Se questa differenza può sembrare secondaria, `e importante allora ricordare che oltre il 72% delle imprese manifatturiere italiane ha meno di 5 addetti (fonte: Istat).

Inoltre le imprese più grandi, ovvero quelle che superano i 250 addetti, producono solo il 31% del valore aggiunto complessivo del settore manifatturiero italiano, un contributo che rappresenta solo la metà di quello fornito dalle imprese francesi della stessa classe dimensionale. Questi limiti dimensionali del sistema industriale pongono diversi ostacoli, anche per mancanza di fondi, agli investimenti necessari affinché le imprese italiane possano competere sui mercati dei beni ad alto contenuto tecnologico.

In questo modo nel 2003 la percentuale di esportazioni di beni ad alta tecnologia sul totale dell'esportazioni di beni era la metà della Francia (fonte: Istat). `E ampio il ritardo anche nella produzione di macchinari nel campo dell'informatica e della comunicazione, un settore il cui commercio su scala mondiale `e cresciuto

⁽⁴⁴⁴⁾ V. Paolo L., op cit, p(11)

negli ultimi anni più della media del settore manifatturiero. Nel 2004 il valore delle esportazioni italiane in apparecchi per telecomunicazioni, computer etc. era di 14.453 milioni di dollari, contro i 32.000 della Francia o i 43.000 del Regno Unito⁴⁴⁵.

Altri aspetti importanti vanno ricordati :

- a. La Francia ha in comune con l'Italia il ruolo fondamentale svolto dallo Stato nel sistema economico⁴⁴⁶, ma con delle differenze significative in quanto ad efficacia,

(⁴⁴⁵) Parallelamente, l'Italia, proprio mentre valorizzava sempre meno le risorse umane e la qualità del lavoro, è scivolata sempre più in basso nelle classifiche sulla competitività stilate dagli organismi internazionali.

Va inoltre rilevato che spesso non conta solo la dimensione dell'impresa ma anche l'isolamento nel quale opera l'imprenditore stesso: ad esempio, la propensione a violare le regole è maggiore per le imprese che non aderiscono a nessuna organizzazione sindacale. Le associazioni datoriali, infatti, svolgono una serie di servizi importanti per i loro associati: ormai ogni associazione di categoria offre un'ampia gamma di servizi integrati per l'impresa (formazione e aggiornamento addetti, paghe e contributi, consulenza fiscale e persino uno sportello che informa su agevolazioni di varia natura).

Per queste ragioni non è così ovvio supporre che tutte le violazioni delle normative vigenti avvengano consapevolmente da parte dell'imprenditore: si pensi alla complessità delle normative in tema di igiene e sicurezza dei luoghi di lavoro o degli impianti; in altri casi ancora le violazioni relative ai lavoratori irregolari possono essere frutto della non conoscenza delle numerose forme contrattuali applicabili e delle agevolazioni correlate all'utilizzo delle stesse (per esempio l'evoluzione della normativa del lavoro ha creato differenti agevolazioni in termini di costo del lavoro a favore delle imprese che assumono giovani alla prima esperienza lavorativa o disoccupati di lunga durata: malgrado ciò, il ricorso a tali forme contrattuali è ancora molto basso).

V. Barbieri P., G. Fullin (a cura di), Rapporto sul lavoro irregolare nel Verbano Cusio Ossola, Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale, Università degli Studi di Milano Bicocca, 2001.p(16).

(⁴⁴⁶) La struttura dello stato e l'ordinamento giuridico francese hanno creato le basi di un'economia a carattere liberale, capitalista, all'interno della quale la produzione è guidata dall'iniziativa individuale, dalla concorrenza e dalla libera scelta dei consumatori. Lo Stato assume quindi un ruolo di controllo ed arbitrio sull'operato.

Nella storia dell'economia francese lo Stato è intervenuto più volte per risanare gli squilibri del sistema. Attualmente il 35% delle attività industriali e l'84% delle finanziarie sono controllate direttamente dallo Stato, il quale gioca un ruolo di incitatore economico sull'insieme delle attività attraverso commissioni pubbliche soprattutto in settori come aeronautica, informatica, lavori pubblici e nucleare. L'economia francese si è sviluppata grazie ad un duplice processo:

- una trasformazione del tessuto produttivo tendente ad una concentrazione massiccia delle imprese industriali e commerciali, ovvero la formazione di grandi gruppi nel settore produttivo e distributivo. Queste operazioni di concentrazione hanno moltiplicato il numero delle imprese francesi internazionali, creando l'attuale tendenza alla diversificazione degli investimenti sia nei settori che nei paesi.
- una redistribuzione sul territorio dei centri di produzione con un rinnovo degli apparati produttivi obsoleti.

Comunque la Francia è il quinto paese più industrializzato del mondo (stime PIL nominale 2008), dietro gli Stati Uniti, il Giappone, la Germania e la [[Cina], con un prodotto interno lordo (PIL) pari a

progettualità e trasparenza dell'intervento pubblico. Inoltre il modello francese ha incoraggiato la presenza di grandi imprese, mentre quello italiano si fonda prevalentemente su piccole e piccolissime aziende nella maggior parte dei casi a conduzione strettamente familiare. A differenza dell'Italia in cui la maggiore presenza di piccole o piccolissime imprese non contribuisce certo a ridurre l'estensione del sommerso⁴⁴⁷.

- b. In entrambi i paesi, la tassazione indiretta è la principale fonte di reddito per lo Stato, ma la differenza con le entrate dirette è molto più ampia; infatti, l'IVA francese garantisce un gettito approssimativamente pari a quello proveniente dall'imposta sulle persone fisiche; anche i contributi sociali hanno un peso maggiore di quanto hanno in Italia.
- c. L'aggiustamento macroeconomico e le riforme strutturali sono intercorse in Italia con una decina d'anni di ritardo rispetto alla Francia. Malgrado questo ritardo, si è infine giunti ad un riavvicinamento delle istituzioni economiche fra i due paesi, specialmente per quel che riguarda il grado e la natura del controllo macro e microeconomico. Questo riavvicinamento ha probabilmente contribuito a sottoporre allo stesso movimento il tasso di crescita del PIL negli ultimi dieci anni, ma le diverse strutture economiche non permettono ancora una medesima performance nei livelli della crescita, visto il perdurante distacco esistente fra i due paesi⁴⁴⁸.
- d. Crescita della produttività: tra il 1993 e il 2006, la crescita della produttività per ora lavorativa accumulata dai francesi secondo i dati dell'Ocse, è del 25,5 per cento. Quella italiana si ferma solo al 14,3 per cento⁴⁴⁹.
- e. In realtà, l'Italia, dopo essere entrato nell'euro, ha mantenuto un vecchio vizio, quello di investire molto poco in ricerca e innovazione. E con pochi investimenti in

1.792 miliardi di euro nel 2006. Inoltre essa si pone al diciassettesimo posto nella classifica del PIL per abitante secondo il tasso di cambio nominale, leggermente al di sotto della media dei primi 15 paesi dell'Unione Europea.

(⁴⁴⁷) V. Convevole R, «Come accrescere il gettito IVA- analisi comparata dei sistemi italiano francese», Documento di lavoro n°5 Ufficio studi dell'Agenzia delle Entrate, p(5), dal sito www.agenziaentrate.it

(⁴⁴⁸) Nel periodo fra il 1991 e il 2004 il tasso medio di crescita del PIL italiano è stato il terzultimo fra i paesi membri dell'OCSE. Tutte le variabili che vengono di solito ritenute essenziali per la crescita economica concordano nell'indicare una situazione critica di medio periodo, particolarmente per l'Italia.

(⁴⁴⁹) V. Boeri T., e Garibaldi P., op cit, p(80).

ricerca le imprese italiane hanno continuato a specializzarsi in prodotti di scarso contenuto tecnologico. Hanno cioè continuato a produrre le stesse cose: sedie, scarpe o maniglie, che, entrando in diretta concorrenza con i prodotti asiatici, si sono dimostrate sempre meno competitive. Quando possibile, le imprese hanno anche spostato fasi del processo produttivo in altre economie. Tutto ciò non ha ovviamente facilitato la crescita della produttività italiana⁴⁵⁰.

- f. Il modello istituzionale presente nei due paesi è costituito anche da quello che può essere visto come l'aspetto ~~formale~~ "del sistema fiscale. L'aspetto sostanziale è invece molto differente perché, come visto in precedenza, la gestione concreta della politica fiscale è influenzata dalle scelte politiche e dall'andamento congiunturale dell'economia.
- g. La differenza nella raccolta fiscale, la Francia ha maggiore gettito fiscale di Italia⁴⁵¹. **«L'evasione fiscale in Italia è stata, infatti, spesso tollerata, talvolta favorita, nascosta e colpita in modo assai blando»**.

Allora è opportuno condurre un'analisi approfondita sul regime normativo regolante l'applicazione del tributo, ben sapendo che una discrepanza così larga e persistente nel tempo difficilmente può essere spiegata solo da differenze nelle basi imponibili e/o nelle aliquote legali⁴⁵². Ad esempio in Francia il settore privato (su

⁽⁴⁵⁰⁾ V. Boeri T., e Garibaldi P., op cit, p(80).

⁽⁴⁵¹⁾ Il cosiddetto efficiency ratio (il rapporto tra gettito in percentuale al Pil e aliquota standard Iva), spesso usato nei confronti internazionali per comparare la capacità di raccolta relativa dei diversi paesi è stato negli ultimi anni (dal 2000 al 2004) in media pari al 30% in Italia ed al 36% in Francia. Cioè vuol dire che in Francia un aumento di un punto dell'aliquota standard porta ad un aumento del gettito di 0,36 punti di PIL cioè 0,06 punti più dell'Italia.

⁽⁴⁵²⁾ In Francia, Per calcolare l'imposta sul reddito, l'imponibile della famiglia viene diviso in parti: una per ciascuno dei coniugi o conviventi, mezza parte per ciascuno dei due primi figli, una parte intera a partire dal terzo figlio. Gli sgravi sono validi per tutti i figli minorenni, e fino a 25 anni, se studiano e abitano sotto lo stesso tetto familiare. Per esempio, il reddito imponibile di una coppia con tre figli (due parti, più due mezze, più una) viene diviso per 4; e quello di una coppia con quattro figli per 4,5. Per quanto riguarda i vantaggi fiscali, i genitori possono essere rimborsati di una percentuale delle spese sostenute per i servizi all'infanzia e possono ottenere degli sgravi fiscali (per conoscere i tetti massimi di reddito consulta le tabelle del sito: <http://www.cfdt.fr>).

Per le famiglie con più di tre figli ci sono sconti del 50 per cento su treni, aerei e trasporti urbani.

cui grava gran parte dell'imposizione dell'IVA)⁴⁵³ e maggiore di quello italiano del 13% circa (in termini di quota sul valore aggiunto). Ma il settore privato italiano si presenta molto più frammentario, visto che in Italia un lavoratore su tre è indipendente mentre in Francia è uno su 20⁴⁵⁴.

Questo dato si riflette sul numero di contribuenti IVA, che in Francia sono 3.354.770 (2005) contro i 5.611.714 dell'Italia, di cui il 65% (3.683.577, più del totale francese) è costituito da ditte individuali⁴⁵⁵.

Inoltre, se si guarda al livello delle aliquote impositive legali, in Francia esistono due sole aliquote principali, al 19,6% e al 5,5%, più un'aliquota speciale del 2,1% valida per alcuni tipi di farmaci, per i quotidiani e per gli spettacoli teatrali. Le aliquote sono maggiori in Italia (20%- 10% - 4%). Fermandosi su quest'informazione non si riesce ancora a capire come mai gli incassi dell'imposta siano maggiori in Francia. Questo paradosso è rafforzato dal confronto con la dimensione relativa delle economie, poiché lo scarto in termini di IVA netta è superiore alla differenza⁴⁵⁶

⁽⁴⁵³⁾ Il sistema fiscale italiano si basa principalmente sulla tassazione delle persone fisiche (lavoratori dipendenti soprattutto) mentre oltralpe si predilige affidarsi in primo luogo all'imposizione dei consumi, e quindi all'IVA in particolare.

⁽⁴⁵³⁾ V. Stefano P e De Sisti P, Risk Analysis applied to Tax Evasion using data mining methodology, 2007,p(5), Documento di lavoro ,Ufficio studi dell'Agenzia delle Entrate, sito. www.agenziaentrate.it

⁽⁴⁵⁴⁾ (Istat, Rapporto annuale 2006).

⁽⁴⁵⁵⁾ L'entità dell'evasione fiscale in Italia risulta elevata, mediamente non lontana da un livello pari al doppio di quella rilevata negli altri paesi europei. I dati del Ministero dell'Economia sono da questo punto di vista clamorosi ed eloquenti: il sommerso economico ha la responsabilità di una mancato gettito tributario, nel 2004, pari a 105 miliardi di euro, che corrisponde a circa 7 punti di PIL di entrate che non affluiscono all'erario.

Le ragioni del fenomeno vengono comunemente attribuite in via prevalente alla scarsa efficienza del sistema di controllo e repressivo e alla dispersione del tessuto produttivo, con prevalenza di imprese medio - piccole, più allergiche agli oneri contabili. Si può aggiungere il circolo vizioso ~~alte~~ "aliquote-elevata evasione" che ha caratterizzato i decenni successivi alla riforma del 1972 ed un senso civico non ancora consolidato, specie in alcune regioni del paese. Non va infine trascurata la diffusa insoddisfazione per l'ammontare e la qualità dei servizi ricevuti dal settore pubblico e l'effetto esercitato dai gruppi di pressione sulla volontà della classe politica.

⁽⁴⁵⁶⁾ I principali differenze nell'ambito della legislazione sulle esenzioni dall'imposta. Esse sono riportate nell'articolo 10 del D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633 e successive modifiche per l'Italia, e per la Francia negli articoli 261 e seg. del Code g'en'eral des imp^{ots}.

fra le dimensioni dei sistemi produttivi⁴⁵⁷, e non sembra poter essere spiegato dalle differenze nel campo di applicazione, visto che in entrambi i paesi esistono delle esenzioni che non trovano un corrispettivo dall'altra parte, e forse `e la Francia il paese che offre le maggiori esenzioni⁴⁵⁸.

h. Ci sono anche altri fattori economici esterni al sistema fiscale, come la presenza di un apparato industriale di grandi dimensioni in cui la formalizzazione delle operazioni di acquisto e vendita dei beni di consumo permette di ridurre l'evasione, a differenza dell'Italia in cui la maggiore presenza di piccole o piccolissime imprese non contribuisce certo a ridurre l'estensione del sommerso.

Infatti, il problema dell'Italia non`e nel livello dell'aliquota teorica media , praticamente pari a quella francese. Il nodo è nel livello dell'incasso tributario rispetto alla base teoricamente imponibile, il quale continua a rimanere troppo basso sia in termini generali che settoriali. Ciò dipende soprattutto dalla persistenza di comportamenti evasivi in tutte quelle fasce d'attività in cui è più difficile instaurare un sistema di vigilanza dell'acquirente (il soggetto inciso) sul venditore (il responsabile del tributo). E' il caso ad esempio dei servizi domestici e della ristorazione. Qui e in altri campi simili occorre un intervento puntuale e severo dell'amministrazione cosicché si possa presto arrivare ad un riequilibrio complessivo del carico fiscale, un problema che non può essere affrontato prescindendo da misure efficaci per aumentare il rendimento dell' IVA⁴⁵⁹.

(⁴⁵⁷) V. Convevole R, "come accrescere il gettito IVA- analisi comparata dei sistemi italiano e francese" (2006). Documento di lavoro n° 5 Ufficio Studi dell'Agenzia delle Entrate, www.agenziaentrate.it

La stima dell'evasione fiscale in Francia `e una pratica poco diffusa. A livello dell'intera economia, un rapporto recente di un organismo pubblico francese stima, utilizzando un metodo statistico basato sui controlli fiscali e contributivi, che l'evasione complessiva sia compresa in una forchetta che va dall'1,7 al 2,3% del PIL, con un'evasione IVA che si aggira tra 7,3 e 12,4 miliardi di euro (AA.VV. 2007). Per la stessa ammissione degli autori, si tratta di una stima eccessivamente prudente.

(⁴⁵⁸) Nell'appendice viene proposto un confronto sintetico sulla normativa riguardante le modalità di ottenimento dei rimborsi IVA, in quanto caso particolare di divergenza normativa che per`o assume una valenza economica importante, visto che la concessione di rimborsi contribuisce, a volte notevolmente, a ridurre il rendimento dell'imposta.

(⁴⁵⁹) Agenzia di Entrate, op cit, p(17)

In conclusione, nei due sistemi economici permangono delle differenziazioni riscontrabili in diversi settori. In questo paragrafo sono state esaminate solo i punti più importanti.⁴⁶⁰

4.1.2 Il mercato del lavoro

- i. La flessibilità nel mercato italiano e francese:
 - a. In Francia l'idea principale era di fornire, attraverso il contratto a tempo determinato e il lavoro interinale, una dose di flessibilità alle imprese, mentre si rinforzava la tutela del lavoro in caso di licenziamento. In altri termini il diritto del lavoro francese e le regole che lo governano non possono non subire significative modifiche, essendo chiamati a confrontarsi con diverse problematiche quali, ad esempio, l'introduzione di nuove regole che consentano un uso più flessibile della manodopera e al tempo stesso non rinuncino a tutelare i lavoratori, sia sul fronte sindacale, sia su quello della sicurezza sociale⁴⁶¹.

In Francia, è accaduto quello che si riteneva succedesse attraverso la soluzione proposta tramite i contratti di flessibilità, a scapito dei contratti a tempo pieno e indeterminato. Non è successo invece che il maggior numero dei lavoratori flessibili hanno favorito il lavoro sommerso.

In Italia si è verificato l'esatto opposto, cioè gran parte dei lavoratori flessibili sono stati costretti a lavorare nell'economia sommersa. Si può dire che il legislatore italiano da una parte ha creato un disincentivo al ricorso al sommerso, rendendo meno costosi e più flessibili i rapporti di lavoro; dall'altra ha determinato una diffusione delle irregolarità con l'uso di lavoro atipico, in quanto ha ridotto il costo atteso della sanzione.

⁽⁴⁶⁰⁾ Esistono diversi motivi dietro la divergenza istituzionale dei sistemi economici, legati principalmente all'origine politica delle regole istituzionali le quali scaturiscono dalla necessità di porre un freno ai conflitti sociali, il che contribuisce a renderle molto più resistenti al cambiamento rispetto a degli accordi intenzionali fra agenti massimizzanti.

V. Chavance, B. "Organisations, institutions, système : types et niveaux de règles," *Revue d'Économie Industrielle*, XCVII(4), 2001, p(85–102).

⁽⁴⁶¹⁾ V. Carabelli U., Dagli ammortizzatori sociali alla rete integrata di tutele sociali: alcuni spunti per una riforma del welfare, (3) dal sito www.unicz.it/lavoro.

- b. Il legislatore francese non ha voluto aggiungere al carattere temporaneo del contratto altra precarietà. Sono, infatti, varie le disposizioni che cercano di dare un carattere stabile(sicuro) al contratto per garantire al lavoratore l'impiego sino alla scadenza prefissata. In questo senso, l'espressione «contratti precari» non è del tutto esatta perché, dal punto di vista giuridico, i contratti a termine sono meno precari di quelli a tempo indeterminato. Le regole di uguaglianza nelle condizioni di lavoro tra lavoratori assunti con un contratto a tempo determinato e quelli assunti con un contratto a tempo indeterminato si collega all'idea di ridurre il carattere precario del lavoro. Però la stabilizzazione del contratto a tempo determinato e del contratto di lavoro temporaneo risulta in primo luogo da un rafforzamento delle condizioni di rottura anticipata dei contratti.
- c. Dunque l'introduzione del contratto a tempo determinato e del lavoro interinale nella legge francese è stata accompagnata da una serie di restrizioni importanti circa il loro utilizzo e di diverse garanzie per i lavoratori⁴⁶². Se si considera la politica del diritto in questo periodo, l'ambizione era limitare la flessibilità nella gestione delle risorse umane. È sicuramente per questo che, per tanti anni, la precarietà del lavoro è stata spesso legata strettamente ai contratti cosiddetti «atipici». L'ambizione del legislatore era trovare un punto di equilibrio tra la domanda delle imprese di una maggiore flessibilità e l'aspirazione dei lavoratori ad una certa stabilità nel lavoro.

Invece in Italia il lavoro atipico rappresenta una porta di entrata per i lavoratori più giovani. Da qui, tuttavia, è molto difficile uscire. Più che porta d'entrata, il lavoro atipico diventa un vero e proprio mercato del lavoro parallelo o «duale»⁴⁶³.

Nel 2006 quattro milioni di persone, più di un occupato su sei, erano coinvolti in forme di lavoro atipiche, loro malgrado. Si tratta di persone che avevano

⁽⁴⁶²⁾ L'inosservanza del principio di parità di trattamento tra lavoratori temporanei e lavoratori permanenti a tempo pieno è sanzionata con una sanzione pari a 3750 euro. D'altra parte, un'impresa che non riporta nel contratto tutti gli elementi della remunerazione, viene sanzionata con la stessa pena. L'assenza di un contratto scritto, l'assenza di comunicazione del contratto al lavoratore prima che siano trascorsi due giorni dall'inizio del lavoro e il mancato rispetto del principio di parità di trattamento, sono sanzionati nello stesso modo.

⁽⁴⁶³⁾ V. Boeri T e Garibaldi P., op cit, p(16).

contratti a tempo determinati, finte collaborazioni coordinate e continuative o part-time involontario. Questo numero nel 2008 alla soglia di quattro milioni e mezzo⁴⁶⁴.

In questo senso, i dati elaborati dall'Inps suggeriscono che soltanto il 10 per cento dei lavoratori dipendenti a termine riesce a trasformare il proprio contratto a termine in un posto a tempo determinato. La stessa probabilità scende al 5 per cento nel caso dei lavoratori a progetto. Inoltre, questo mercato e questi tipi di contratti corrispondono a circa il 50 per cento delle nuove assunzioni per i lavoratori più giovani.

Invece in Francia la situazione non è molto cambiata al 1980 al 2000 il numero di questi contratti è raddoppiato, per raggiungere il 10% dei contratti stipulati nel settore privato. Nel 2004, due lavoratori su tre sono stati assunti con un contratto a tempo determinato. Alla fine del 2006, il numero di lavoratori interinali era circa di 637.500, ossia il 3,5% dei lavoratori dipendenti.

In realtà questi dati riflettono anche le difficoltà di limitare l'uso di contratti atipici, nonostante le restrizioni legali. Ma la Francia ha dei punti di forza importante :

- 1) Mentre in Italia soltanto il 10 per cento dei lavoratori dipendenti a termine riesce a trasformare il proprio contratto a termine in un posto a tempo determinato. La categoria di lavoratori flessibili francesi ha più possibilità di trasformare il proprio contratto a termine in un contratto indeterminato.
- 2) Le caratteristiche più notevoli della flessibilità in Italia è che tale lavoro è più involontario che in Francia.
- 3) Malgrado le restrizioni legali dei contratti flessibili - quasi lo stesso livello "teoricamente" - violare queste restrizioni è più facile in Italia che in Francia.

⁽⁴⁶⁴⁾ Ecco i dettagli di questo calcolo. Partiamo dai dipendenti a termine (compresi gli apprendisti) e i finti collaboratori. nel marzo 2008 i lavoratori a termine erano circa due milioni e centottantanovemila, circa il 9,4 per cento degli occupati. I cosiddetti finti consulenti, quei lavoratori autonomi che di fatto sono lavoratori parasubordinati, possono essere stimati (sulla base di un'indagine svolta dall'ISFOL nel 2006) in circa un milione e quattrocentomila, un altro 6 per cento dell'occupazione. Si arriva così al 15,4 per cento dell'occupazione. A questi vanno infine aggiunti i 640,000 lavoratori part-time che vorrebbero un lavoro full-time e i 260,000 apprendisti. Si raggiungono così quattro milioni e mezzo di lavoratori, il 19,4 per cento degli occupati.

inoltre, realmente il livello di tutela dei lavoratori flessibili in Francia è migliore se confrontato con il livello di tutela degli stessi lavoratori in Italia.

- ii. **I problemi del mercato:** in realtà i problemi del mercato italiano sono una delle cause che spiegano perché il mercato del lavoro italiano soffre di una percentuale del lavoro sommerso a confronto con il mercato del lavoro francese⁴⁶⁵. Questi problemi spingono i lavoratori più vulnerabili ad accettare il lavoro sommerso. Il mercato del lavoro francese non ha questo tipo di problemi o li ha, ma in percentuali molto diverse⁴⁶⁶.

Comunque i problemi del mercato del lavoro si possono così sintetizzare

a) ***Occupazione senza crescita economica:***

dal 1995 al 2008 l'occupazione italiana è cresciuta costantemente. In questo periodo la disoccupazione è quasi dimezzata, passando da più dell'11 per cento a poco più del 6 per cento. E l'occupazione è aumentata, anche nei periodi di bassa crescita o addirittura recessione⁴⁶⁷.

⁽⁴⁶⁵⁾ L'Italia detiene il triste primato dell'economia sommersa in Europa, rappresenta il 33% del Pil contro la media del 16% delle altre nazioni. Sono i risultati dello studio di Visa Europe e At Kearney che stima "il nero" in Italia a circa 553 miliardi di euro. Secondo Ettore Pastore, partner di At Kearney lo sviluppo ulteriore del pagamento elettronico faciliterebbe la riduzione del fenomeno che in Europa si stima possa essere di 2 mila miliardi di euro. I due terzi di questa cifra sono da addebitare al lavoro nero, mentre un terzo è rappresentato dal non dichiarato. I motivi fondamentali che alimentano il fenomeno sono il peso del fisco e la complessità della normativa, ma non sono da sottovalutare lo scarso senso civico, la facilità di coinvolgimento e il basso rischio.

⁽⁴⁶⁶⁾ Anche il mercato del lavoro francese ha dei problemi:

1. un tasso di disoccupazione troppo elevato e che dura da troppo tempo per attribuirlo a errori di politica macroeconomica.
2. Periodi di disoccupazione troppo lunghi, più di un anno. Quando la disoccupazione dura così a lungo, i lavoratori ne restano spesso marchiati a vita.
3. Infine, un mercato del lavoro sempre più polarizzato, in cui i giovani cominciano la loro vita professionale alternando lavoretti a periodi in cui non lavorano affatto e in cui i lavoratori più anziani sono spesso in prepensionamento, se non addirittura disoccupati.

⁽⁴⁶⁷⁾ V. Boeri T e Garibaldi P., op cit, p(12).

Invece si parlava di "crescita senza lavoro" negli anni ottanta. L'Italia era un paese che continuava a crescere, a tassi vicini al 2-3 per cento all'anno, ma che non generava nuovi posti di lavoro

In questo lasso di tempo sono stati creati più di tre milioni di nuovi posti di lavoro. Il tasso di occupazione ossia il rapporto tra occupati e popolazione in età lavorativa è salito costantemente⁴⁶⁸. E la percentuale di chi lavora fra i quindici e sessantaquattro anni è salita dal 51 a quasi il 59 per cento. Con un mercato del lavoro dinamico, che genera tanti nuovi posti di lavoro, l'Italia dovrebbe essere diventata un paese più ricco, che produce di più, che ha migliorato la qualità della vita delle persone, che ha creato un benessere più diffuso.

Ma la verità non è questa perché, se esaminiamo gli altri dati sull'economia italiana, ci rendiamo conto che la verità è ben altra.

È sufficiente osservare le dinamiche del prodotto interno lordo negli ultimi anni per capire che la crescita dell'occupazione è avvenuta senza crescita economica. Il Pil pro capite, che nel 1995 era ancora sopra la media europea, attorno ai ventimila euro all'anno contro diciassettemila dell'Europa a quindici, è lentamente ma inesorabilmente sceso sotto la media. In altre parole gli italiani stanno diventando sempre più poveri rispetto alla maggior parte dei loro concittadini europei. Il vero problema dell'economia italiana è quindi la mancanza di crescita.

Invece la situazione in Francia è diversa, secondo l'Eurostat che rende note le statistiche sui tassi di crescita dei paesi dell'Unione europea, negli ultimi anni la differenza tra Italia e Francia è stata mediamente dell'1 per cento.

Inoltre dal 1992-1993 in Italia è aumentata anche la povertà. Quindici anni fa solo una famiglia su dieci guadagnava meno della metà del reddito mediano. Il reddito divide esattamente a metà la classifica degli anni per livello di reddito. Oggi una famiglia almeno su sette è in queste condizioni. È anche aumentata la povertà assoluta, e la quantità di persone che ha un reddito inferiore a quella soglia di sopravvivenza al di sotto della quale ci si trova in un stato di indigenza⁴⁶⁹.

Allora, la domanda è perché l'occupazione è cresciuta nel mercato del lavoro italiano più del mercato francese ma ~~senza crescita~~ cioè senza essere accompagnata da una adeguata crescita economica ?

⁽⁴⁶⁸⁾ Pur essendo ancora lontano dall'obiettivo europeo del 70 per cento.

⁽⁴⁶⁹⁾ V. Boeri T e Garibaldi P., op cit, p(16).

In realtà, i fattori che hanno contribuito alla crescita dell'occupazione degli ultimi anni in Italia sono:

- Ripetute sanatorie degli immigrati
- L'introduzione progressiva di maggiore flessibilità nel mercato del lavoro
- Alcuni incentivi specifici come il bonus Sud .

b) **Divario storico tra il Sud e il Nord:** il secondo grande punto debole del mondo del lavoro Italiano è l'abisso che tuttora separa il Nord e il Sud dell'Italia. L'occupazione è uno dei sintomi più macroscopici della sempre più difficile «questione meridionale»⁴⁷⁰. Come è ben noto, una delle principali caratteristiche dell'economia italiana è data dalla presenza di rilevanti disparità territoriali tra aree forti e aree deboli.

Da allora il dibattito sull'arretratezza del Mezzogiorno rispetto alle regioni del Nord è rimasto sempre invariato. Oltretutto, in questi ultimi anni, mentre la politica ha spostato i riflettori al Nord, contrapponendo alla vecchia questione meridionale una questione settentrionale, le condizioni delle regioni del Sud sono peggiorate. E l'aggravarsi del divario tra i due si manifesta anzitutto nei dati sul lavoro⁴⁷¹.

c) **Disparità tra uomini e donne:** l'Italia esce molto male(ferita), dal confronto con la Francia sulla condizione della donna nel mercato del lavoro. Se in termini di reddito pro capite l'Italia è ancora tra i primi dieci paesi europei, in termini di condizioni di lavoro e pari opportunità per le donne essa solo a diciannovesimo posto. I cambiamenti intervenuti nel mercato del lavoro italiano hanno facilitato l'ingresso anche delle donne, ma hanno reso più difficile conciliare lavoro e responsabilità familiari. E il divario salariale fra uomini e donne non accenna a diminuire⁴⁷². In altre parole in Italia si osserva che la maggiore debolezza delle

(⁴⁷⁰) «Questione meridionale» un'espressione che compie ben centotrentasei anni nel 2009⁴⁷⁰. Era il 1873 quando risuonò per la prima volta nell'emiciclo del Parlamento italiano. Era il 1873 quando risuonò per la prima volta nell'emiciclo del Parlamento italiano. Per avere più informazioni.

V. Boeri T e Garibaldi P., op cit, p(26).

(⁴⁷¹) V. www.istat.it

(⁴⁷²) V. Boeri T e Garibaldi P., op cit, p(22).

donne sul mercato del lavoro e le loro esigenze di conciliazione dei tempi le costringono spesso ad accettare un'occupazione parzialmente o del tutto irregolare⁴⁷³.

Comunque, sebbene la differenza nel salario medio di uomini e donne sia solo 10 per cento⁴⁷⁴, in Italia vi sono elevatissimi differenziali nei tassi di occupazione fra uomini e donne, che raggiungono in certi casi i 40 punti percentuali. In realtà i due fenomeni(disparità salariale e percentuale tra uomini e donne) per gli economisti sono tra loro collegati. Le poche donne occupate in un paese come l'Italia sono solo quelle che sono riuscite a superare una grandissima selezione all'entrata. Sono mediamente molto più istruite e molto più qualificate degli uomini. Perciò il differenziale salariale tra uomini e donne in Italia diventa tra i più elevati se considerato in assoluto e questa significa che le donne poco istruite o con salari potenzialmente bassi semplicemente non lavorano⁴⁷⁵.

d) ***Il lavoro sommerso italiano è un sommerso mafioso***⁴⁷⁶: in Italia il lavoro sommerso inteso come attività economica e produttiva sommersa prende forma, si realizza e sviluppa in molta modalità, da un estremo rappresentato da attività criminale organizzata, mafiosa(_ndranghetosa ecc.) di cui si può parlare come vero e proprio sistema economico criminale o mafioso⁴⁷⁷. Non è però revocabile in dubbio

Nonostante si parla spesso in Italia della necessità di valorizzare la componente femminile nel mercato del lavoro,molti degli strumenti di politica fiscale hanno in realtà gli effetti opposti la tanto dibattuta idea del quoziente familiare per aiutare le famiglie finirebbe semplicemente per ridurre ulteriormente l'offerta di lavoro femminile. Il sistema con quoziente familiare fa pagare alle donne che lavorano tasse più alte in quanto la loro aliquota viene determinata anche dal reddito del coniuge(oggi mediamente molto più alto). Tasse superiori per le donne che lavorano non possono che scoraggiare ulteriormente la partecipazione femminile al mondo del lavoro.

(⁴⁷³) Tasso di occupazione femminile Francia 57,6% ,Italia 45,3% , media europea. 56% (UE27)

- Percentuale di occupati part-time, Francia Maschi: 5,5% Femmine: 30,4%,Italia Maschi: 4,4% Femmine: 24,8%,

(Fonte:Eurostat per l'anno 2005).

(⁴⁷⁴) Negli Stati Uniti e nel Regno Unito le donne in media guadagnano il 25-30 per cento in meno degli uomini. Inoltre è aumentata nel mercato del lavoro italiano la differenza salariale tra i giovani e gli altri lavoratori. Se alla fine degli anni Ottanta le retribuzioni nette medie mensili degli uomini tra i diciannove e i trent'anni erano del 20 per cento più basse di quelle degli uomini tra i trentuno e i sessant'anni, oggi la stessa differenza arriva al 35 per cento.

(⁴⁷⁵) V. Boeri T e Garibaldi P.,op cit, p(24).

(⁴⁷⁶) Inoltre ci sono altre cause per esempio l'evasione fiscale . In realtà gli italiani, eccetto i lavoratori dipendenti, stanno diventando progressivamente un popolo di evasori :”.

(⁴⁷⁷) V. Bianco G.,op cit, p(1).

In realtà, la crisi economica non solo non ha toccato la criminalità organizzata. Di più ha favorito i suoi affari d'oro. Lo dice Confesercenti, una delle principali associazioni delle imprese commerciali

che le imprese in quest'ambito saranno meno interessate all'emersione di quelle che non hanno legami criminali. In altri termini, l'attività svolta dall'impresa è volta a scopi direttamente criminosi, in questa ipotesi, necessariamente l'impresa dovrà essere sommersa completamente.

4.1.3 *Il diritto sindacale*

Il diritto sindacale francese ha conosciuto un'importante evoluzione negli ultimi anni. L'ordinamento francese è storicamente fondato su una serie di principi fra i quali, due sono da sceverare per le loro capacità di strutturare quell'ordinamento: il concetto di rappresentatività e il principio di favore nei confronti del lavoratore. L'evoluzione normativa ha cambiato alla radice il *modus vivendi* di questi principi.

Il principio di *rappresentatività* è un concetto centrale del diritto del lavoro, che affonda le sue origini nel diritto internazionale e, in particolare, nel Trattato di Versailles del 1919. Nel diritto francese la centralità risiede nel fatto che la rappresentatività definisce la capacità di un'organizzazione sindacale a rappresentare una collettività al di là della collettività medesima, cioè indipendentemente dall'appartenenza all'organizzazione (La Francia è il Paese che ha il più basso *tasso di sindacalizzazione* in Europa, risultando soltanto l'otto per cento all'incirca della popolazione attiva iscritta ad un sindacato⁴⁷⁸).

Nell'ordinamento francese il concetto di rappresentatività è stato inteso in senso *pluralistico*, nel senso che non si parla dei "sindacati più rappresentativi", bensì dei "sindacati rappresentativi" senza ulteriori aggiunte.

La rappresentatività è un concetto fondamentale nel diritto francese, per almeno due ordini di ragioni. Anzitutto, il diritto francese riconosce l'effetto

in Italia, in un rapporto agghiacciante che fai i conti in tasca alla "mafia spa": 135 miliardi di fatturato e un utile di 70 miliardi.

V. l'articolo "no c'è crisi per i mafiosi Business da 135 miliardi" city, giovedì 28 gennaio, 2010, p(3).

⁽⁴⁷⁸⁾ Gli stessi sindacati risultano, inoltre, numerosi e frammentati da un punto di vista categoriale e politico (*pluralismo sindacale*). Tipicamente si tratta di sindacati di settore, poi associati in Confederazioni, tra cui le principali sono: la CGT (*Confederation Generale du Travail*), la FO (*Force Ouvriere*) e la CFDT (*Confederation Francaise Democratique du Travail*).

imperativo del contratto collettivo (nazionale) sul contratto individuale, vale a dire l'applicabilità anche a coloro che non sono i contraenti firmatari. L'effetto oltre ad essere imperativo è anche *diretto* (o immediato), nel senso che il contratto collettivo esplica i suoi effetti indipendentemente, senza bisogno di legami con il (e nel) contratto individuale (a differenza, per es., del Regno Unito). La seconda ragione è che le *organizzazioni rappresentative* hanno poteri esorbitanti e diversi (ad es. nomina di amministratori di imprese nazionali; designazione dei partecipanti ai tribunali del lavoro, c.d. *Conseils des prud'hommes*; invio di rappresentanti nelle confederazioni di categoria; poteri di firma al livello della contrattazione aziendale; ecc.). Nel diritto francese ci sono *due tipi* di rappresentatività: la *rappresentatività dimostrata* (o provata) e la *rappresentatività presunta*

La *seconda* indica la *presunzione* da parte dello Stato che alcune organizzazioni a livello nazionale sono «rappresentative». Per i datori di lavoro esiste soltanto un'organizzazione rappresentativa nel senso anzidetto (MEDEF, *Mouvement des Entreprises de France*); per i lavoratori ve ne sono *cinque* e sono indicate da un decreto governativo del 1966 (CGT, CFDT, FO, CFTC, CFE-CGC). Nondimeno, il pluralismo sindacale esiste in Francia e progressivamente crescono le istanze di riconoscimento dei sindacati a livello nazionale (cfr. la decisione del *Conseil d'Etat* che ha negato la rappresentatività nazionale all'UNSA, *Union Nationale Des Syndicats Autonomes*). Soltanto le organizzazioni succitate hanno il potere di firma dei contratti collettivi nazionali (oltre alle altre prerogative cui sopra si accennava).

4.1.4 L'immigrazione

In **Francia**⁴⁷⁹, la materia immigrazione rimane fortemente accentrata nel ruolo del Prefetto, rappresentante del governo centrale nel Dipartimento, soprattutto

⁽⁴⁷⁹⁾ L'ordinanza del novembre 1945 definisce la struttura della politica governativa francese in campo migratorio. Esso prevede in particolare che, ogni anno, il governo consegni un rapporto concernente l'orientamento delle sue politiche migratorie. Questo rapporto deve stabilire specialmente (a titolo esemplificativo):

- Il numero, in ogni categoria, dei differenti «permessi di soggiorno» rilasciati nel corso dell'anno ai nuovi migranti, ed il numero delle nuove domande respinte come anche i rinnovi negati dei permessi di soggiorno precedentemente rilasciati;
- Il numero degli stranieri ammessi nel Paese per ragioni di ricongiungimento familiare (un membro della famiglia è già stato ammesso in passato);

relativamente all'ammissione sul territorio dello straniero e la concessione delle autorizzazioni di residenza. Per quanto riguarda l'ambito dell'integrazione dello straniero, che si fonda sul principio della non discriminazione in base alla nazionalità, risulta più chiaro un decentramento di competenze, soprattutto in relazione alla materia del lavoro, laddove sono gli uffici periferici della Direzione dipartimentale del lavoro e formazione professionale che valutano a livello locale la maggiore o minore necessità di rilascio delle autorizzazioni di lavoro per gli stranieri. Appare poi significativo quanto sta accadendo dal 1° luglio 2003 in 12 Dipartimenti francesi che stanno sperimentando il "contratto di accoglienza e di integrazione per gli stranieri", sebbene nell'ambito delle indicazioni impartite dal Ministero degli Affari sociali, del lavoro e della solidarietà. Il piano di formazione previsto e l'accompagnamento sociale e professionale personalizzato dello straniero arrivato in Francia e da avviare verso l'integrazione, non può che comportare una localizzazione della sua integrazione, secondo la specificità economica e sociale del Dipartimento nel quale viene accolto.

Invece, per quanto riguarda l'Italia⁴⁸⁰, negli ultimi anni si è assistito ad una progressiva crescita del ruolo delle autonomie locali, in particolare delle Regioni e

-
- Il numero di stranieri che hanno ottenuto il riconoscimento dello status di rifugiati oppure la protezione sussidiaria per il fatto di essere stati ammessi come rifugiati, nonché il numero delle richieste respinte;
 - Il numero di ~~permessi~~ di soggiorno provvisori” (attestations d'accueil, richiesto nel caso di alcuni Paesi come condizione necessaria per il rilascio di un visto) presentati per la convalida e il numero di ~~permessi~~ di soggiorno provvisori” effettivamente autorizzati;
 - Il numero di stranieri che sono stati oggetto di vere e proprie misure di allontanamento dal territorio nazionale, realmente portate a termine, comparate con il numero totale di pronunce di espulsione di residenti illegali;
 - Le modalità e il numero di procedure, così come i loro costi, impiegati per combattere l'ingresso illegale e il soggiorno irregolare di stranieri;
 - I mezzi utilizzati e i risultati ottenuti nel campo della lotta alla condotta illegale dei datori di lavoro riguardo la procedura d'assunzione di stranieri;
 - Le disposizioni prese in accordo con i Paesi d'origine dei migranti clandestini per attuare una politica d'immigrazione basata sulla cooperazione;
 - Le disposizioni prese a livello nazionale riguardanti la battaglia contro le discriminazioni e per favorire l'integrazione di stranieri in posti di lavoro regolari.

Inoltre, al di là dell'aspetto nazionale della politica migratoria, è ugualmente importante tenere in considerazione la situazione europea, specialmente dopo il trattato di Amsterdam che sostiene la competenza comunitaria in materia di immigrazione.

⁽⁴⁸⁰⁾ La sola Italia contava nel 2007 oltre 700.000 domande presentate da immigrati arrivati nel Paese, una città fantasma poco più piccola di Genova. Gli stranieri presenti in Italia sono circa 3,5 milioni, con oltre 120.000 imprese ~~etniche~~”. Una popolazione in forte crescita che contribuisce per

delle Province autonome⁴⁸¹. A parte la competenza assegnata alle autonomie locali in materia di accoglienza, assistenza e integrazione degli immigrati dall'art.40 del T.U. D.Lgs.vo n.286/98, le Regioni e le Province Autonome svolgono attività di cooperazione decentrata verso i paesi in via di sviluppo, attività di programmazione degli interventi in materia immigratoria ed hanno acquisito una maggiore partecipazione alla definizione dei decreti-flussi, segnalando le esigenze del loro mercato locale del lavoro. Esistono leggi regionali in materia di cooperazione e immigrazione che da un lato, promuovono lo sviluppo locale nei paesi di origine delle maggiori comunità di stranieri presenti nel territorio regionale al fine di contenere i flussi verso l'Italia; dall'altro, sono incentrate sulla formazione professionale degli stranieri, non solo per migliorarne l'integrazione in Italia, ma anche per favorire e promuovere il loro reinserimento volontario nel paese di origine. A queste misure di carattere normativo, si accompagnano i programmi e/o progetti che vanno dalla informazione/formazione sulla multiculturalità alla cooperazione economica e al sostegno al rimpatrio, passando per il sostegno dell'invio delle rimesse degli immigrati verso i loro paesi di origine⁴⁸². Alcuni passi si stanno facendo anche per quanto riguarda il reclutamento di forza lavoro straniera che risponda alle necessità del mercato del lavoro locale: se da un lato, infatti, il cd. ~~test~~ "del mercato" ha alla base il principio della precedenza del lavoratore italiano o comunitario su quello extra comunitario, dall'altro esso contribuisce a far emergere le carenze strutturali di manodopera nazionale in determinati settori e sottolinea la necessità di attingere ai lavoratori stranieri⁴⁸³.

l'8-9% al Pil, ma che nasconde un ampio fenomeno di lavoro sommerso, stimato in un mancato introito nelle casse dell'Inps e del Fisco per circa 2,5 miliardi di Euro.

⁽⁴⁸¹⁾ V. *«Regioni e Province Autonome tra cooperazione e immigrazione»* in Speciale Migration, edito da CeSPI, ottobre 2002.

⁽⁴⁸²⁾ Con riferimento a quest'ultimo aspetto, vedi, ad es., il progetto della regione Toscana e del COSPE per la creazione di un sistema agevolato per l'invio delle rimesse in Marocco e distribuzione di microcredito a livello locale, come menzionato nell'articolo citato alla nota precedente.

⁽⁴⁸³⁾ Con riferimento specifico al **contrasto dell'immigrazione irregolare** e in materia di cooperazione di polizia fra gli Stati membri, già dal 1995 il Consiglio dell'UE, su spinta di alcuni Stati (fra cui Francia, Italia e Germania) ha previsto l'istituzione di un Ufficio europeo di Polizia (Europol), al fine di migliorare l'efficienza dei servizi competenti degli Stati membri in settori specifici tra i quali anche:

- La prevenzione e la lotta al terrorismo;
- La tratta degli esseri umani;
- Le reti di immigrazione clandestina.

Inoltre, in Francia, va ricordato, diversamente che in Italia, non vi è l'obbligatorietà dell'azione penale e i procuratori seguono indirizzi provenienti dal Ministro della Giustizia nel dare priorità al perseguimento di taluni tipi di reati: ciò vale anche per il reato di ingresso o soggiorno illegale nel paese.

Pertanto, la scelta di perseguire tale reato, ricorrendo a pene detentive, o di procedere, invece, semplicemente all'internamento amministrativo dello straniero, è legata alla valutazione di quale sia la via migliore per garantire l'effettività delle misure di allontanamento. Si tenga poi conto che quando è inflitta una pena detentiva l'esecuzione delle misure di allontanamento è *sospesa* finché non sia stata scontata la pena.

4.1.5 La disoccupazione

Dalla fine della seconda guerra mondiale alla fine degli anni Sessanta, la disoccupazione europea è stata molto bassa presentando valori attorno ai 2%, mentre negli anni Settanta ha iniziato a crescere, continuando ad aumentare negli anni ottanta passando all'8%, per raggiungere una quota massima negli anni Novanta con valori prossimi al 10%. Ancora oggi con un tasso pari a 6,9% la disoccupazione risulta essere elevata, anche se il tasso di disoccupazione medio europeo nasconde un elevato grado di eterogeneità tra i paesi.

La Francia e l'Italia hanno a lungo condiviso il triste privilegio di registrare tassi di disoccupazione fra i più elevati d'Europa. Tradizionalmente meno elevato in Francia che in Italia, il tasso di disoccupazione ha conosciuto, nei due paesi, un aumento forte e quasi continuo a partire dalla prima scossa petrolifera fino alla metà degli anni Ottanta, stabilizzandosi allora ad un livello vicino all'11% al di qua e al di là delle Alpi.

Ricordiamo che Francia, Germania e Italia hanno svolto e svolgono un ruolo primario e per certi aspetti anche innovativo, spesso a causa anche della loro esposizione geografica particolare. L'Italia (come anche il Belgio, la Spagna e i Paesi Bassi) ha introdotto il permesso di soggiorno "per protezione sociale" (di breve durata e previsto dall'art 18 del TU 286/98) per le vittime del favoreggiamento dell'immigrazione irregolare o della tratta di esseri umani che cooperino con lo Stato nella lotta contro queste reti, collaborando con la polizia o con la giustizia, anche in linea con una specifica Proposta di Direttiva del Consiglio (COM/2002/0071 def.) riguardante il titolo di soggiorno di breve durata da rilasciare alle vittime del favoreggiamento dell'immigrazione illegale e alle vittime della tratta di esseri umani le quali cooperino con le autorità competenti.

Tuttavia , nonostante queste similarità, le incidenze della disoccupazione sono molto diverse: in Italia, è molto più concentrata che in Francia su alcune categorie di popolazione . Così, per esempio nell'aprile 1995, mentre il tasso di disoccupazione nazionale era pari al 12%, esso raggiungeva il 25,9% in Campania, il 23,9% in Calabria, il 23,3% in Sicilia e soltanto il 3,9% nel Trentino- Alto Aige, il 6% in tutto il Nord-est. Il 6,3% in Emilia Romagna ,ecc.. In Francia alla stessa data, il tasso nazionale era pari al 11,2%., con un tasso regionale più elevato del 15,3% per il Nord-Pas-de-Calais, e più debole del 7,1% per Alsace. Inoltre in Francia il tasso degli uomini era pari al 9,4% quello delle donne del 13,4% mentre in Italia quello degli uomini era sullo stesso livello della Francia(9,3%), ma quello delle donne risultava ben superiore (16,7%). Infine il tasso di disoccupazione delle persone con meno di 25 anni era allora del 33,3% in Italia e ~~–soltanto~~” il 24% in Francia, dove veniva considerato già molto elevato.

Queste differenze spiegano, in parte, le politiche di ~~trattamento~~ sociale” della disoccupazione, che, in Francia, sono state intensificate con l'aumento del sottoimpiego, politiche che hanno avuto soltanto un'ampiezza limitata in Italia: così, nel 1994, mentre la Francia dedicava quasi 20 miliardi di scudi alla sola indennità di disoccupazione, l'Italia spendeva soltanto 5 miliardi a tale scopo; e la sproporzione è ancora più manifesta per le spese delle politiche dette attive dell'occupazione- 6,5 miliardi di scudi in Francia nel 1994, 141 milioni in Italia. Nello stesso tempo, tuttavia, le politiche che mirano a ridurre il costo della manodopera per le imprese sono state molto più utilizzate in Italia che in Francia: la politica di riduzione di oneri sociali sui salari per le imprese del Mezzogiorno, che costituisce un trasferimento massiccio dal Nord e dal Centro verso il Sud, ha contribuito, tassando i carichi, a scavare i disavanzi negli anni Settanta e Ottanta; il meccanismo della Cassa d'integrazione guadagni ha permesso alle imprese di non regolarizzare rapidamente le loro forze di lavoro e beneficiare di una sovvenzione che finanzia la disoccupazione tecnica nell'industria. In Francia, in compenso, le riduzioni di carico sui salari basi sono state introdotte soltanto a partire dal 1994.

Tuttavia, nonostante entrambi i paesi presentassero tassi di disoccupazione simili e fossero caratterizzati da un'«economia mista»⁴⁸⁴, ovvero con una forte ingerenza dello Stato nella sfera economica, le politiche economiche adottate dai due governi sono state molte diverse.

La Francia, uscita pesantemente indebolita dalla Seconda guerra mondiale, ha concentrato tutti i suoi sforzi per cercare di sostenere l'economia a partire da un'imponente opera di modernizzazione delle strutture produttive, ottenuta grazie a notevoli investimenti. Due sono le tappe fondamentali del processo di ammodernamento: il 1968 segnato dalla svalutazione della moneta decisa deliberatamente dal governo per trasferire il motore della domanda interna alla domanda esterna e il 1978 in cui si diffonde la politica del Franco «forte» come possibile soluzione per arrestare l'inflazione, all'interno di un processo di integrazione monetaria che stava prendendo forma a livello europeo. Proprio il Sistema Monetario Europeo diventò uno strumento adeguato per gestire il tasso di cambio reale del Franco nei confronti della Comunità Europea, stimolando il nuovo spiegamento del commercio francese verso questi paesi.

Ma, nel clima deflazionistico mondiale della gravissima recessione provocata dalla crisi immobiliare e bancaria dopo il 1990, la politica del Franco forte si è rivelata una trappola che ha portato ad un aumento della disoccupazione. Inoltre, dopo la crisi della SME nel settembre del 1992, il Franco è diventato una moneta sopravvalutata, dunque tutti i vantaggi della disinflazione competitiva sono stati captati dalle monete estere che sono state svalutate.

Anche in Italia l'economia è stata duramente colpita dalla Seconda Guerra Mondiale e sono serviti notevoli sforzi di investimenti per rilanciare le industrie, sforzi ripagati, tuttavia, con una ripresa economica eccezionale almeno fino alla seconda metà degli anni Sessanta, quando un rallentamento nella crescita ha colpito tutta l'Europa. Più ancora della Francia, l'Italia ha subito, negli anni Settanta, il

⁽⁴⁸⁴⁾ Con il termine «economia mista» si intende una particolare forma di mercato in cui sia il settore privato sia il settore pubblico contribuiscono all'attività economica. Fu adottata soprattutto nei paesi dell'Europa continentale, in particolare in Francia e in Italia, per mezzo di una programmazione e pianificazione pubblica dell'attività economica dei privati. Una nazionalizzazione di imprese monopolistiche private, specie di quelle operante nei settori dell'energia, dei trasporti e della comunicazione e con partecipazioni statali in imprese private.

peso dell'inflazione e del deprezzamento, che gli automatismi dell'indicizzazione salariale ed il lassismo di bilancio hanno contribuito ad alimentare.

Per quanto riguarda le differenze nel tasso di disoccupazione tra la Francia e l'Italia, dai dati riportati abbiamo visto che , per quanto riguarda la variabilità nell'età , si può osservare come per gli individui di età compresa tra i 15 e i 19 anni la disoccupazione sia significativamente più rilevante in Italia che in Francia. Una tendenza simile , anche se meno accentuata, si riscontra anche nel successivo intervallo, dai 20 ai 24 anni, mentre il gap tra le due disoccupazioni va via via riducendosi fino ad un capovolgimento del trend dai 30 anni in su.

In merito alle evidenze empiriche relative alla variabile sesso, si può affermare che esiste una lieve omogeneità riguardo al tasso di disoccupazione maschile e a quello femminile presi singolarmente nei due paesi, tuttavia analizzando il gap tra la disoccupazione maschile e quella femminile in ciascun paese, si può notare come in Francia questo risulti, seppur non di molto, contenuto rispetto a quello in Italia.

Distinguendo i dati per la variabile livello di istruzione, inoltre, emerge che per un basso livello di istruzione, ovvero licenza elementare e media, il gap tra i due paesi non è particolarmente significativo. Le maggiori differenze tra le due nazioni si riscontrano , invece, a partire da un livello di istruzione secondario: la disoccupazione è significativamente più elevata in Italia per coloro che conseguono un diploma sia in un liceo che in un istituto professionale, mentre è più elevata in Francia per coloro che ottengono un titolo professionale di breve durata . Analizzando il livello di istruzione post-secondario, al contrario, la disoccupazione appare molto più elevata in Italia rispetto alla Francia per coloro che hanno intrapreso una scuola di formazione , mentre per i laureati la disoccupazione risulta sempre più alta in Italia, ma con un gap minore rispetto al precedente caso.

Infine, per quanto concerne la variabile durata, in altre parole il periodo di tempo in cui un individuo rimane disoccupato, complessivamente possiamo accertare come nel breve periodo la disoccupazione risulti, anche se in modo non omogeneo , più elevata in Francia che in Italia . Al contrario , nel lungo periodo, si ha un'inversione di tendenza tale per cui la disoccupazione risulta essere significativamente più elevata in Italia rispetto alla Francia .

Una possibile spiegazione a questi fenomeni si può ricavare dalle caratteristiche peculiari del tessuto sociale ed economico dei due paesi. Per quanto concerne l'elevata disoccupazione giovanile in Italia, ad esempio, bisogna sottolineare come siano in particolare i giovani del Mezzogiorno ad avere difficoltà a trovare un lavoro, dovute ad una storica minor presenza e vivacità del tessuto imprenditoriale locale. Più recentemente, tuttavia, si può osservare un lieve miglioramento della posizione relativa dei giovani dai 15 ai 24 anni, per due ordini di motivi:

- Da un lato perché essi accettano forme di lavoro più flessibile, come ad esempio lavori part-time o contratti a tempo determinato;
- Dall'altra parte perché hanno ridotto il loro tasso di partecipazione al mercato del lavoro, dovuto ad esempio ad aumento della scolarizzazione.

A tale proposito è interessante osservare che le difficoltà e i tempi lunghi d'ingresso nel lavoro da parte dei giovani sembrano prescindere da titolo di studio conseguito.

Tuttavia, una volta entrati nel mondo lavorativo, la capacità di conservare il posto di lavoro è strettamente collegata al livello di istruzione. Infatti, i giovani con titolo di studio universitario ottengono una posizione stabile con una probabilità doppia rispetto a chi ha conseguito solo la scuola dell'obbligo.

Per quanto concerne, invece, il gap tra la disoccupazione femminile e quella maschile nei due paesi, che abbiamo visto essere più contenuto in Francia rispetto all'Italia, si può dire che esso derivi da molteplici fattori spesso concatenati tra loro. L'Italia risulta uno dei paesi europei più indietro per quanto riguarda l'occupazione delle donne: il rapporto fra occupazione e popolazione femminile è pari al 45,2%, mentre l'Europa a 15 ha in media un rapporto donne occupate \ popolazione femminile pari al 57,1%- L'Italia, inoltre, è l'unico paese che presenta uno scarto tra uomini e donne superiore al 20%, dovuto principalmente ad una minore occupazione delle donne, dato che il tasso di disoccupazione tra gli uomini in età attiva è sostanzialmente simile in Italia a quello dei principali paesi europei. Anche in questo caso emerge una netta differenza tra il nord e il sud del paese.

4.2 Comparazione specifica

4.2.1 Definizione di lavoro sommerso, illegale

Il legislatore francese definisce con precisione il lavoro illegale ampliandone i contenuti rispetto al concetto europeo di lavoro non dichiarato.

Per quanto riguarda il legislatore italiano, in realtà esso -come tanti legislatori – non ha affrontato, evitandone l'occasione, il tema difficile della definizione del lavoro sommerso⁴⁸⁵. Le norme che sono state nel tempo introdotte non hanno fornito alcun elemento utile a definire il lavoro sommerso in Italia. Vi è un effetto di disordina normativo che non agevola l'interprete nella valorizzazione dello sforzo legislativo di lotta per il diritto⁴⁸⁶.

Comunque, da un parte, il contenuto del lavoro sommerso nella legislazione italiana si può ricostruire partendo dall'esperienza legislativa (3 cicli legislativi) a partire dal 1989 (i contratti di riallineamento) fino alle sanatorie degli immigrati clandestini del 2000 e 2002. Sempre il legislatore italiano parte dall'idea principale che il lavoro sommerso è quel lavoro effettuato in violazione delle leggi.

Dall'altra parte, il lavoro illegale come definito nella legge francese trova riscontro in gran parte della legge italiana .

In Italia sono irregolari le prestazioni di lavoro poste in essere in occasione di un processo di esternalizzazione irregolare(somministrazione non autorizzata o irregolare o fraudolenta, appalto irregolare,distacco irregolare).

Nel caso di somministrazione non autorizzata (regime di cui all'articolo 18 del decreto legislativo n. 276 del 2003), la prestazione di lavoro è irregolare in quanto l'utilizzatore beneficia di una somministrazione di lavoro da parte di soggetti non autorizzati.

⁽⁴⁸⁵⁾ Come abbiamo detto non basta la definizione del lavoro sommerso —l'impiego di personale non risultante dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria”. l'art. 3 della decreto n.12 del 2002 sub legge di conversione n.73 del 2002

⁽⁴⁸⁶⁾ S v. Il comma 1202 dell'art. 1 della legge finanziaria per 2007.

Tale affermazione si riscontra anche nel intervento normativo che ripete formula e già notedella mancata dichiarazione alle autorità competenti(—rapporti di lavoro non risultanti da scritture o da altra documentazione obbligatoria” per quanto concerne il comma 1192 dell'art. 1 della legge finanziaria per il 2007), nonché introduce la formula del lavoro autonomo coordinato a progetto non utilizzato corrottamente .

Nel caso di somministrazione irregolare (regime di cui all'articolo 27 del decreto legislativo n.276 del 2003), la prestazione di lavoro è irregolare in quanto la somministrazione di lavoro si verifica *contra ius* (in violazione delle condizioni di liceità di cui all'articolo 20) o in assenza di requisiti di forma per cui è stabilita la nullità (articolo 21, commi 1 e 4).

Nel caso di somministrazione fraudolenta (regime di cui all'articolo 28 del decreto legislativo n.276 del 2003), la prestazione di lavoro è irregolare in quanto vi è un negozio in frode alle norme inderogabili di legge e contratto collettivo.

Nel caso di appalto irregolare (regime di cui all'articolo 29 del decreto legislativo n.276 del 2003) o di distacco irregolare (regime di cui all'articolo 30 del decreto legislativo n.276 del 2003), la prestazione di lavoro è irregolare perché essa si inserisce in un appalto o distacco posto in essere violando le norme che ne dispongono la fattispecie e la disciplina.

Comunque, il legislatore italiano non ha adottato in modo chiaro una definizione del lavoro sommerso, mentre il legislatore francese ha fornito una definizione del lavoro illegale.

In realtà il legislatore francese è più preciso per quanto riguarda l'uso del termine, invece il legislatore italiano è molto confuso, esso ha usato tanti termini per affrontare l'argomento, per esempio, ~~lavoro~~ "irregolare", ~~lavoro~~ "dissimulato" del lavoro autonomo coordinato art. 1, comma 1202-1210 della legge finanziaria per 2007) e ~~l'economia~~ "sommersa". (D. L. 18 ottobre 2001, n.383). Talvolta usa tre termini in una sola legge (~~lavoro~~ "nero", ~~lavoro~~ "sommerso" e ~~irregolare~~": nel D. L. 4 luglio 2006, n.223), o alcune volte usa lo stesso termine che ha usato il legislatore francese ~~illegale~~"⁴⁸⁷.

⁽⁴⁸⁷⁾ In questo senso è significativo rimarcare che nell'art. 3, terzo comma del decreto legislativo n.124 del 2005, si indica che in caso di problematiche connesse al lavoro ~~illegale~~" possono essere invitati alle riunioni della Commissione centrale il Comandante generale dell'Arma dei Carabinieri e il Capo della Polizia.

In un altro articolo, nella legge Italiana, quando vi sono profili di lavoro illegale, sia la Commissione regionale che il CLES possono invitare il Comandante regionale (o in caso di coordinamento provinciale, il Comandante provinciale) dei Carabinieri e i Dirigenti (o in caso di provincia, il Questore) della Polizia. Gli enti previdenziali mantengono un ruolo consultivo (art. 4, primo comma, e art. 5, primo comma del decreto legislativo n. 124 del 2004) della Direzione regionale e in quella provinciale del lavoro rispetto al coordinamento delle funzioni ispettive in materia di rapporti di lavoro e di legislazione sociale.

Senza dubbio il legislatore francese non segue in modo chiaro le definizioni adottate a livello internazionale e riportate nel Sistema Europeo dei Conti Economici (il SEC95 è il quale deriva dal Sistema dei Conti Nazionali delle Nazioni Unite: SNA93). E neanche la definizione adottata a livello europeo dalla Commissione europea. Questa situazione crea qualche problema al legislatore francese specialmente per quanto riguarda la Commissione Europea. Dall'altra parte il legislatore italiano con la sua scelta di non affrontare il tema difficile della definizione del lavoro sommerso, è più libero di adeguarlo volta in volta alle circostanze che si verificano.

In definitiva si può proporre una ricognizione dei casi di lavoro sommerso/illegale valido in entrambi i paesi, entrano nella categoria del lavoro illegale in Francia e nell'esperienza legislativa italiana del lavoro sommerso i seguenti casi :

- a. per quanto riguardo delle forme di **irregolarità** ~~un~~ "lavoro illegale o sommerso" si può realizzare in entrambi i, quando si riscontra :
 - 1) Utilizzo irregolare dei contratti atipici;
 - 2) Violazione della normativa sulla sicurezza ;
 - 3) Violazione delle normative previdenziali o antinfortunistiche;
 - 4) Retribuzione più basse di quelle contrattuali;
 - 5) Fuori busta;
 - 6) Irregolarità negli orari.

- b. Per quanto riguardo l'elemento dell'autorizzazione e altri obblighi normativi di formalizzazione ~~un~~ "lavoro illegale o sommerso" può riscontrare in entrambi i paesi in questi casi:
 - 1) Iscrizione registro ditte o lavoratore;
 - 2) Costruzione o trasformazione (autorizzazione);

- 3) Esecuzione attività(licenze, iscrizione, patentini, ecc);
 - 4) Procedure societarie o lavoro autonomo(atti costitutivi, ecc.).
- c. Per quanto riguarda l'elemento degli Obblighi fiscali la ~~un~~ "lavoro illegale o sommerso" può riscontrarsi in entrambi i paesi in questi casi:
- 1) Mancata dichiarazione dei redditi e IVA;
 - 2) Evasione totale o parziale dell'imposizione fiscale;
 - 3) Sottofatturazione .

Praticamente, sono definite regolari le prestazioni lavorative registrate e osservabili sia dalle autorità ~~specialmente~~ istituzioni ~~contributive~~ sia da quelle statistiche e amministrative". Sono definite sommerse o illegali le prestazioni lavorative svolte senza il rispetto della normativa vigente .

Infine, possiamo dire che il legislatore italiano è più vicino del legislatore francese con il suo lavoro illegale ma la definizione del lavoro illegale nella legge francese più chiara .

4.2.2 Le politiche di emersione del lavoro sommerso/ illegale

In entrambi i paesi , le azioni di contrasto al lavoro sommerso/ illegale costituiscono, come è visto, un dovere costituzionale prima ancora che comunitario.

In realtà le politiche di contrasto del lavoro illegale sono nate prima in Francia che in Italia . Naturalmente l'ordinamento in Italiano non è stato del tutto esauriente fino all'emanazione delle discipline specifiche in tema di emersione, ma ha contrastato indirettamente il ricorso al lavoro sommerso/ illegale in vario modo.

In primo luogo, tutte le normative, nazionali prima e regionali poi, che prevedono agevolazioni ed incentivi richiedono che il datore di lavoro sia in regola con l'applicazione del contratto collettivo. Appare evidente che tali norme, pur non

contrastando espressamente il sommerso, tendono certamente a favorire il ricorso al lavoro regolare.

Le principali differenze tra le politiche di emersione del lavoro sommerso / illegale nei due paesi sono:

- o La natura delle politiche di emersione del lavoro sommerso/illegale:

In materia di lotta contro il lavoro sommerso, sono disponibili le seguenti opzioni, complementari o esclusive, per quanto riguarda la scelta dei provvedimenti da adottare: la sensibilizzazione (prevenzione), l'incentivazione e la repressione.

Le Politiche di emersione del lavoro illegale in Francia hanno una natura più repressiva e preventiva che incentivante, al contrario in Italia esse hanno un carattere incentivante piuttosto che repressivo.

In particolar modo le politiche della Francia, sono prevalentemente repressive, a differenza delle politiche dell'Italia, essenzialmente attive e di prevenzione.

Le linee di politica francese contro il lavoro sommerso costituiscono un approccio integrato, e danno vita ad un pacchetto di misure sia repressive e preventive. L'insediamento di vari comitati per la lotta al lavoro sommerso (come la DILTI) è importante per il coordinamento e per l'integrazione dei vari provvedimenti usati per combattere il sommerso.

La strategia prescelta è stata essenzialmente basata su iniziative giuridiche concentrate sulle repressioni e sulle sanzioni in caso di violazione della normativa vigente. In ciò rientrano misure contro il *«donneur d'ordre»* (il committente) che è ritenuto essere il beneficiario del lavoro sommerso, e non solo contro il lavoratore in nero.

In realtà queste politiche di natura repressiva si trovano quando il legislatore francese prevede per esempio :

- o Il rafforzamento degli strumenti repressivi, mediante la comminazione di sanzioni di natura penale verso coloro che contribuiscono alla realizzazione dell'economia illegale.

- Inasprimento delle sanzioni. : per esempio la legge per le PMI , di agosto 2005, ha introdotto nel Codice del lavoro un nuovo capitolo intitolato «travail illégal», e « travail illégal », aumentando le sanzioni amministrative fino a 75.000 Euro di multa e la carcerazione fino a 5 anni per i datori di lavoro che assumano lavoratori illegali⁴⁸⁸.
- L'aumento delle sanzioni sia per i datori di lavoro sia per i lavoratori;

Per quanto riguarda le politiche di natura preventiva, in realtà, la Francia propone una serie di misure che si possono sintetizzare nel tentativo di creare un sistema in cui il lavoro regolare risulti essere più remunerativo del lavoro sommerso/illegale . Questo tipo di politica si trova quando il legislatore francese prevede :

- La semplificazione delle procedure⁴⁸⁹: Per semplificare la creazione, la modificazione e il termine delle attività professionali, i datori di lavoro devono contattare il Centre de formalités des entreprises (CFE). Il CFE è un posto unico dove sono fatte le dichiarazioni richieste dalla regolamentazione in campo legale, amministrativo, sociale, tributario e statistico. Questo meccanismo evita ai dirigenti delle imprese di dover rivolgersi separatamente alle diverse amministrazioni e servizi. Il centro è in grado di informare le altre amministrazioni e servizi sullo status dei dirigenti dell'impresa⁴⁹⁰.
- la creazione di «negozzi» dove si può richiedere qualsiasi tipo di informazione (CFEs) per tutte le azioni amministrative richieste nel caso di inizio, di trasformazione e di cessazione di un'attività.
- l'aumento della cooperazione e dello scambio di informazione tra le diverse amministrazioni.

⁽⁴⁸⁸⁾ V. Art D325- 1 Codice del lavoro francese.

⁽⁴⁸⁹⁾ Per esempio procedure semplificate di registrazione dei lavoratori per i lavoratori stagionali in agricoltura e nel settore alberghiero e della ristorazione.

⁽⁴⁹⁰⁾ «Francia, sembra aver privilegiato la via del rafforzamento della capacità della pubblica amministrazione di impedire le pratiche irregolari, lavoro nero e dumping sociale». S. v. Rapport de Monsieur Guy «Lutte contre le travail dissimulé : poursuivre les efforts en évitant les dérives » ,2005.

- l'introduzione di una ~~de~~ "dichiarazione unica di impiego" (DUE), obbligatoria per tutti i datori di lavoro e richiesta per molte formalità.
- le riduzioni di imposte (imposta sul reddito e IVA)⁴⁹¹.
- i servizi di voucher (chèques services) per incoraggiare l'assunzione di lavoratori regolari per i lavori domestici, attraverso la riduzione dell'onere amministrativo.
- un numero di campagne pubbliche di sensibilizzazione.
- la creazione di una delegazione interministeriale per la lotta al lavoro sommerso (DILTI).
- l'aumento delle richieste di registrazione per i lavoratori.
- i contratti di lavoro più flessibili.
- Inoltre sono state avviate campagne d'informazione in collaborazione tra il governo e le parti sociali di determinati settori, onde fare opera di sensibilizzazione su alcuni dei rischi che si corrono allorché si ricorre a manodopera non dichiarata. Si è dato anche impulso al dialogo sociale ed è stato raggiunto un accordo tra le parti sociali e il Ministero del lavoro⁴⁹².

Invece, per quanto riguarda l'Italia il ricorso alla premialità è una delle caratteristiche delle politiche di emersione. L'Italia sempre è attenta all'introduzione di elementi incentivanti che riguardano le situazioni pregresse e la progressività nell'adeguamento alle condizioni economiche (retributive – contributive e fiscali) previste da contratti e leggi. Questa scelta ha riguardato tutti gli interventi e si differenzia per il contenuto del vantaggio offerto; l'opzione politica di usare la leva degli incentivi e dell'adeguamento progressivo è da collegarsi al riconoscimento di una responsabilità collettiva verso un sistema produttivo irregolare che si è

⁽⁴⁹¹⁾ La legge Madelin ha stabilito una riduzione delle contribuzioni dell'assicurazione sulla salute per il lavoratore autonomo nei casi in cui questo è registrato nel Registro Del Commercio e delle Imprese. Questa legge, inoltre, prevede un rafforzamento del coordinamento tra le strutture che combattono il lavoro sommerso (1997);

⁽⁴⁹²⁾ Commissione delle Comunità Europee, op cit, 1998, p(7).

sviluppato e ha assunto un valore socio economico significativo in alcuni contesti locali, un sistema produttivo che per una sua parte importante si rileva strutturalmente non adatto - se non in un processo progressivo - ad adeguare la propria gestione ai costi sociali previsti da leggi e contratti;

In termini applicativi ciò determina che il legislatore, laddove ritenga di promuovere l'emersione mediante strumenti di modulazione più favorevole dell'obbligazione contributiva, tende altresì a ridurre la portata dell'assetto sanzionatorio ed, in alcuni casi, ad estinguere tale portata, anche alla stregua di un effetto legale derivante da conciliazioni che si inseriscono nelle forme di cui all'art. 410 c.p.c. seguenti⁴⁹³.

Ma dobbiamo essere molto attenti sul versante delle politiche repressive, infatti in Italia , a partire dal 2006, si sono adottate misure più incisive, consistenti in un inasprimento delle sanzioni amministrative, in un ampliamento dei poteri degli organi di vigilanza, in un incremento di organici e controlli.

- Le sanzioni nelle politiche di emersione del lavoro sommerso/illegale in Francia sono più efficaci

Le sanzioni rappresentano una parte importante in qualsiasi politica di emersione del lavoro sommerso⁴⁹⁴. Per quanto riguarda le politiche di emersione del lavoro sommerso/ illegale nei due paesi, sebbene le sanzioni e i controlli siano migliorati in Italia, essi non sono sempre efficaci come sembra. I controlli spesso si focalizzano sui casi facili da identificare, come ad esempio gli immigrati illegali o le persone che lavorano pur godendo di benefici sociali, mentre questi casi riguardano solo una piccola percentuale di lavoratori in nero. Molta attenzione dovrebbe essere

⁽⁴⁹³⁾ V. Faioli M., op cit, p(9).

⁽⁴⁹⁴⁾ Occorre precisare che i servizi di ispezione, controllo e contrasto al lavoro irregolare nei due paesi assumono differenti caratteristiche in relazione alla gerarchia degli obiettivi da realizzare. Allo stesso tempo la tipologia dei controlli differisce da Paese a Paese in ordine alla natura giuridica che ciascun paese attribuisce al lavoro non dichiarato.

data ai metodi per identificare effettivamente le persone che svolgono lavoro sommerso pur avendo già un posto di lavoro.

La Francia non cessa di considerare l'azione sanzionatoria uno strumento indispensabile per la riduzione del fenomeno, sebbene suscettibile di miglioramenti rilevanti. Ma anche su questo fronte si parla sempre di incrementare la tipologia di meccanismi utili per incentivare la regolarizzazione dell'attività d'impresa.

La Francia sin dal 1997 attua una strategia di intensificazione dei controlli e sanzioni. La lotta al lavoro illegale viene condotta attraverso diversi ministeri coordinati dalla struttura interministeriale *DILTI* (*Délégation Interministérielle à la lutte contre le travail illégal*). Questo organismo forma gli agenti abilitati ad esercitare controlli sui posti di lavoro, fornisce analisi di carattere statistico e giuridico. Sempre in attuazione della strategia di isolamento di chi opera al di fuori delle regole, esiste una normativa che rende impossibile l'accesso a prestazioni e contratti pubblici anche nella fase in cui un'impresa è indagata per lavoro nero, è stata anche adottata una normativa più rigorosa in materia di utilizzo di occupazione illegale, prevedendo per quei soggetti responsabili di casi di evidente infrazione della normativa l'automatica denuncia al fine di rilevare la responsabilità penale e finanziaria. Viene inoltre estesa la responsabilità per evasione contributiva – nei rapporti di subfornitura - alla società committente, nei casi in cui la società appaltatrice non effettua il versamento degli oneri contributivi e fiscali di sua competenza

La Francia adotta poi misure più serie per quanto riguarda gli immigrati illegali che costituiscono una parte importante del lavoro illegale – sommerso. La Francia rimpatria nove immigrati irregolari su 10, precisamente il 92,3% degli immigrati irregolari che entrano in Francia vengono rimpatriati. "La Francia ha espulso solo nel 2008 oltre 7mila cittadini romeni, e l'Italia solo 40". O forse possiamo dire che nessuno è tollerante in Europa come l'Italia, specialmente se raffrontata con gran Bretagna e Germania⁴⁹⁵.

⁽⁴⁹⁵⁾ S v. www.cfdt.fr.

Inoltre si nota che l'immigrato che entra illegalmente in Francia affronta una sanzione fino a 5 anni di carcere e/ o di una multa di 30.000 euro (art. L.622-1 Code des étrangers).

si può affermare che le sanzioni in Italia sono scarsamente efficaci per tanti motivi:

- i. In presenza di comportamenti diffusi e generalizzati, in effetti, le tradizionali sanzioni repressive sono tendenzialmente inefficaci (non riescono, cioè, a garantire l'effettività della regola di condotta che esse assistono al di là del caso concreto) a causa della difficoltà pratica di organizzare controlli adeguati alle dimensioni del fenomeno.
- ii. In effetti, i controlli svolti sono insufficienti e le sanzioni applicate sono spesso inadeguate rispetto all'infrazione commessa. Tra le cause di queste lacune possiamo segnatamente citare la carenza di risorse in materia di bilancio e di personale, la pluralità di organismi competenti e la mancanza di coordinamento, gli ostacoli allo scambio di informazioni e, di conseguenza, una certa mancanza di volontà politica, nonché la clemenza di talune autorità giudiziarie.
- iii. una condizione non ancora sufficiente in persone e mezzi per quanto riguarda le forze ispettive: spesso a causa della carenza di mezzi (di organico e di strumentazione) e talvolta per la pericolosa tendenza alla tolleranza del fenomeno da parte degli organismi preposti al controllo ed alla vigilanza⁴⁹⁶. In altre parole l'attività ispettiva vive ancora troppo in un clima di incertezza strutturale riguardo alle risorse disponibili effettivamente.

Comunque, in Italia due dati sono di estrema rilevanza. Il primo riguarda la vigilanza, con gli effetti negativi che si riversano sulle politiche dell'economia sommersa. L'altra riguarda la percentuale del lavoro sommerso. Raffrontando questi due dati le ispezioni risultano sempre troppo poche, anche se svolgono un ruolo importante.

In quest'ambito abbiamo tanti esempi che confermano queste osservazioni:

⁽⁴⁹⁶⁾ Camera dei Deputati, Documento d'inchiesta della XI Commissione parlamentare, 1998, Le visite ispettive vengono svolte dall'INPS, dall'INAIL e dal Nucleo Ispettivo del Ministero del Lavoro, che intervengono su tutto il territorio nazionale.

- 1) In 3 anni, dal 2006 al 2008, sono stati scoperti circa 770 mila lavoratori e lavoratrici il cui rapporto di lavoro presentava forme di irregolarità, di cui 392 mila completamente in nero(1 lavoratore su 2 di coloro trovati irregolari).

Sono state 957 mila le aziende visitate dagli ispettori degli Enti preposti alle attività (Ministero del Lavoro, INPS, INAIL, ENPALS) e, di queste, 598 , ovvero 6 aziende su 10, hanno presentato forme di irregolarità.

Nel corso di tale attività ispettiva, negli ultimi tre anni sono stati recuperati 4 miliardi di euro tra contributi e premi evasi, con un incremento tra il 2006 d il 2008 del 29%.

Nel dettaglio, nel 2008 le aziende ispezionate sono state 323.655 con un incremento dell'11,5% rispetto al 2006, ma con una diminuzione del 5,6% rispetto al 2007, anno in cui sono state ispezionate 343.004 aziende.

Nel 2008 le aziende che presentavano irregolarità lavorative sono state 98.496, con un incremento del 9,6% rispetto al 2006, ma in flessione del ,2% se paragonate alle aziende trovate irregolari nel 2007 (218.561).

Ma non accenna a diminuire il fenomeno dei lavoratori trovati irregolari, infatti nel 2008 sono stati rilevate 303.301 unità, con un incremento del 9,4% rispetto al 2007 (277.365 lavoratori irregolari) del 60,2% rispetto al 2006 (189.295 lavoratori irregolari).

- 2) Dai dati diffusi dal Ministero del Lavoro durante la campagna informativa ~~–~~Esci dal nero. Conviene”, ne esce un bollettino di guerra: di 81mila aziende ispezionate, 52mila sono state trovate irregolari. Costituiscono il 64 per cento quelle irregolari su quelle ispezionate. Il numero di lavoratori irregolari è di oltre 76mila, con un incremento del 71,5 per cento rispetto al primo trimestre del 2006.
- 3) I risultati dell'attività ispettiva in edilizia

A seguito dell'introduzione dell'art. 36 bis della Legge n. 248/2006 prevede la possibilità di sospensione dei cantieri edili in caso di impiego di personale in nero

(20% dei lavoratori regolari) ovvero in caso di reiterate violazioni della disciplina in materia di orario di lavoro *(superamento dei tempi di lavoro, di riposo giornaliero e settimanale)* il personale ispettivo del Ministero del Lavoro ha svolto un'accurata e meritevole azione di vigilanza nel settore edile.

Dal 12 agosto 2006 *(data di entrata in vigore della disposizione)* al 31 marzo 2007 sono stati ispezionati 14.757 cantieri all'interno dei quali sono state trovate 21.386 aziende di cui il 56,17% irregolari ed adottati 999 provvedimenti di sospensione di cui 368 revocati per avvenuta regolarizzazione .

Dai dati forniti dall'INAIL e dall'INPS, è stato registrato da settembre 2006 a marzo 2007 un saldo di lavoratori occupati nel settore edile pari a 60.887 unità ed un saldo contributivo di circa 32 milioni di euro. Inoltre, sempre nel settore edile è emersa l'assunzione di ben 94.054 nuovi soggetti non conosciuti all'INAIL, di cui 45.246 italiani e 48.808 stranieri.

Tali risultati si sono potuti ottenere non solo attraverso uno stretto e costante collegamento tra indirizzo politico del Ministro e gestione dell'azione ispettiva, con un monitoraggio continuo dell'andamento dell'attività sul piano nazionale, ma anche rafforzando le politiche di coordinamento e collaborazione tra tutti gli organi preposti alla funzione di controllo e vigilanza.

In tale logica la Direzione generale attività ispettive ha siglato vari Protocolli d'Intesa con altri Organismi quali l'INPS, l'INAIL, l'ENPALS, l'INPGI, l'IPSEMA, il Corpo Forestale dello Stato e particolare importanza ha assunto il ruolo della Commissione centrale di coordinamento per l'attività di vigilanza, presieduta da Ministro del Lavoro, che ha compiti di coordinamento a livello nazionale di tutti gli organi impegnati sul territorio nelle azioni di contrasto al lavoro sommerso ed irregolare e di individuazione degli indirizzi e degli obiettivi strategici, nonché delle priorità degli interventi ispettivi.

- 4) Nel primo semestre del 2004 il servizio ispettivo e di vigilanza dell'Inps ha svolto 83.469 ispezioni rilevando 61.729 aziende in posizione irregolare per un'evasione

contributiva di 759 milioni di euro. I lavoratori in posizione irregolare sono 37.868 e le aziende del tutto in nero ed i lavoratori autonomi non iscritti sono 22.263⁴⁹⁷.

Invece la vigilanza in Francia mi sembra più efficace sia sul livello locale che nazionale. In realtà la normativa francese prevede una definizione legislativa molto ampia di lavoro illegale, comprensiva anche delle c.d. ~~mis-~~ "dichiarazioni", come ad esempio il fatto di conferire al rapporto di lavoro una forma contrattuale diversa da quella richiesta.⁴⁹⁸

I controlli sono affidati all'ispettorato del lavoro supportato da comitati a livello nazionale, regionale e locale per combattere il lavoro non dichiarato (composti da ispettori del lavoro, forze di polizia, autorità per la tutela dei consumatori, autorità fiscali, fondi di sicurezza sociale, parti sociali).

- Il ruolo delle istituzioni centrali e locali:

Come detto, il fenomeno del lavoro sommerso si presenta con diverse caratteristiche, sia in senso settoriale sia territoriale. Proprio la specificità del sommerso in ciascuna area, legata a fattori socio - culturali, alla maggiore o minore presenza di criminalità organizzata, alla diffusione sindacale, alla dimensione delle imprese e così via rende indispensabile una differenziazione delle azioni di contrasto

⁽⁴⁹⁷⁾ INPS, Convegno nazionale Linee di indirizzo per il Piano pluriennale 2004-2007. Relazione del Presidente del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza, Roma 24 settembre 2004.

⁽⁴⁹⁸⁾ Va ricordato a ogni modo che esistono sanzioni e la riduzione del sussidio di disoccupazione che scatta quando il lavoratore rifiuta un impiego compatibile con la propria qualifica. Questo meccanismo regolarizza il mercato. Allo stesso modo lo rende più trasparente una norma analoga che riguarda le imprese. Quelle trovate in situazioni di illegalità (utilizzo di lavoro irregolare o non pagato) vengono escluse dalla possibilità di ricevere sussidi pubblici o di applicare contratti agevolati, come quello di apprendistato. Negli ultimi anni, ricorda Laurence Merlin a proposito dei contratti incentivanti, sono state ridotte e semplificate le tipologie contrattuali con lo scopo di invogliare le imprese ad assumere personale.

A queste politiche attive si devono affiancare e potenziare per Laurence Merlin anche le attività di controllo e di ricerca sui fenomeni occupazionali. In vista, infatti, ci sono problemi sociali nuovi, come per esempio la solvibilità della domanda legata allo sviluppo dei ~~servizi~~ "servizi alla persona". È certamente un'opportunità per creare nuova occupazione, ma anche una sfida. La conclusione dell'intervento riprende infine le affermazioni iniziali: ~~La~~ "la lotta al lavoro illegale favorisce la politica occupazionale. Se si distingue l'irregolarità dalla buona occupazione non si può che recuperare la prima questione per inserirla nella seconda. Si comprende l'evidenza di questa logica pensando a chi rimane nel sommerso per prendere i sussidi di disoccupazione. Questo è certamente lavoro irregolare".

a seconda delle tipologie di sommerso da combattere. Tale compito non può essere affidato alla legislazione nazionale ma deve essere necessariamente demandato agli organismi locali.

Al riguardo va detto che il ruolo delle istituzioni nelle politiche del lavoro illegale francese è più centrale che locale. La Francia rappresenta forse il più classico esempio di centralismo nei paesi dell'Europa occidentale, con una organizzazione del territorio caratterizzata dalla presenza di una grande «testa», Parigi, circondata da un'ampia «periferia» costituita da città di piccola e media dimensione: si pensi che in Francia soltanto 36 comuni hanno più di 100,000 abitanti, a fronte dei 25.000 comuni che hanno meno di 700 abitanti e che la regione di Parigi rappresenta circa il 75% dei centri direzionali delle 500 imprese francesi più importanti⁴⁹⁹.

Invece, in Italia Un aspetto importante della politica italiana contro il lavoro sommerso è che la maggior parte delle misure adottate hanno un carattere regionale o territoriale⁵⁰⁰. Normative regionali direttamente volte all'emersione sono state predisposte da Sicilia, Sardegna, Calabria, Puglia, Toscana, Emilia Romagna e Lazio. Diversamente, le altre Regioni hanno preferito non emanare norme direttamente mirate al lavoro sommerso ma a favore dell'occupazione, delle piccole e medie imprese e dei disoccupati⁵⁰¹.

Molte misure sono limitate solo ad alcune regioni del Sud Italia, dove la disoccupazione è alta, come pure il lavoro sommerso. Una delle misure regionali più

⁽⁴⁹⁹⁾V. Burrioni L., Le politiche per lo sviluppo locale in Europa, Questioni su lavoro sommerso e politiche dello sviluppo locale, op cit, p(68).

⁽⁵⁰⁰⁾V. L. del 23/12/1998, n.448, art.78.

forse la causa principale di questa differenza è l'art. 117 della Costituzione italiana che attribuisce la materia della «tutela sicurezza del lavoro» alla legislazione concorrente delle Regioni, pur nel rispetto dei principi fondamentali della stessa Costituzione e dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario ed internazionale. Il Governo ritiene che la potestà legislativa delle Regioni non riguardi soltanto il mercato del lavoro, in una logica di rafforzamento del decentramento amministrativo in atto, «bensì anche la regolazione dei rapporti di lavoro, quindi l'intero ordinamento del lavoro», ivi inclusa, per determinati aspetti la promozione dell'emersione dal lavoro nero/irregolare. Di fatto ciascuna Regione ha emanato una propria normativa afferente alle politiche del lavoro all'interno delle quali vengono sanciti provvedimenti volti alla prevenzione e regolarizzazione del lavoro sommerso.

⁽⁵⁰¹⁾ Ma anche i singoli Comuni e le province possono favorire con diversi strumenti il ritorno alla legalità di imprese operanti sul proprio territorio.

Per maggiori approfondimenti s v. Mocella M., op cit, p(23).

importanti è la creazione di contratti di riallineamento—contratti di riallineamento nel meridione” , che permettono alle imprese di regolarizzare i lavoratori non in regola, applicando i contratti collettivi nazionali, presenti in ciascun settore economico, garantendo anche riduzioni dei contributi fiscali durante il periodo di riallineamento

Come abbiamo già detto con L. del 23/12/98, n.448, art.78 , si era istituito un Comitato nazionale per l'emersione del lavoro non regolare con strutture periferiche a livello regionale e provinciale(art.78 quarto comma). Nella riforma i compiti dei CLES con il D.Lgs. n. 124/04, si è inteso valorizzare il ruolo di coordinamento dell'attività di vigilanza effettuata dai diversi organismi ispettivi. Il tentativo è quello di creare delle sedi di raccordo tra i diversi soggetti che effettuano la attività di vigilanza, per realizzare strategie di contrasto efficaci e sinergiche. Appare rilevante che tale coordinamento avvenga anche con il Comandante Provinciale della Guardia di Finanza, dei Carabinieri, con il rappresentante degli uffici locali dell'Agenzia delle entrate, oltre naturalmente che con il Comitato provinciale per l'emersione⁵⁰².

Inoltre, le iniziative di maggior successo tra quelle realizzate sono state, infatti, proprio quelle che hanno saputo coniugare l'emersione con lo sviluppo locale (per es. attraverso gli incentivi all'autoimpiego).⁵⁰³

In altre parole in Italia esistono almeno 3 tipologie di azioni nell'ambito delle politiche di emersione del lavoro sommerso tra le quali più importanti sono le attività progetti realizzati localmente. Questo significa che le politiche del lavoro sommerso sono legate all'emergere di una strumentazione programmatica a livello locale che consente di perseguire contemporaneamente politiche di sviluppo economico- sociale e seri interventi di sorveglianza.

(⁵⁰²) Ovviamente, sono le Regioni, il cui compito in tema di contrasto al sommerso deriva anche dalla ripartizione di poteri operata dal novellato art. 117 della Costituzione . Tra le materie per le quali Stato e Regioni hanno una potestà legislativa concorrente vi è quella relativa alla tutela e sicurezza del lavoro. Peraltro, nelle materie di legislazione concorrente la potestà legislativa spetta in primo luogo alle Regioni, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, che è riservata alla legislazione dello Stato.

(⁵⁰³) V. ISO, op cit, 2007 p (10).

- Il modo di affrontare il problema del lavoro sommerso/illegale.

Le politiche di emersione del lavoro sommerso italiano sono più dirette che indirette soprattutto la sanatoria dei piani di riallineamento retributivo e delle sanatorie dei immigrati clandestini (quasi 4 in Italia negli ultimi anni uno solo in Francia), mentre le politiche di emersione del lavoro illegale frequentemente usate sono politiche più indirette che dirette

- *Le politiche sono vecchie o nuove:*

Naturalmente, in Italia l'ordinamento anche se non è stato del tutto soddisfacente fino all'emanazione delle discipline specifiche in tema di "emersione", ha contrastato indirettamente il ricorso al lavoro sommerso in vario modo.

Comunque, il fenomeno del lavoro sommerso si è diffuso e radicato nella economia italiana da decenni, le politiche per la riduzione dell'economia irregolare sono abbastanza recenti. Uno dei primi provvedimenti legislativi per far emergere il lavoro irregolare risale alla fine degli anni ottanta (legge 389 del 7 dicembre 1989) e riguarda la disciplina dei contratti di riallineamento. Si tratta di strumenti negoziali previsti per consentire ai datori di lavoro, soprattutto i titolari di piccole imprese, di regolarizzare gradualmente i lavoratori dipendenti impiegati presso l'impresa a condizioni economiche un po' più favorevoli rispetto agli standard definiti all'interno di ciascun contratto di categoria⁵⁰⁴. Invece le politiche di emersione del lavoro illegale in Francia si può dire che sono partite almeno 40 anni prima.

- La valutazione delle politiche di emersione del lavoro /illegale:

⁽⁵⁰⁴⁾ In Italia il concetto di lavoro nero apparve storicamente con la definizione del 1978 nella XII Relazione sulla situazione sociale del paese redatta dal CENSIS per il CNEL. Il riferimento assunto era inevitabilmente il dibattito in corso negli USA circa la correttezza o meno delle stime sui redditi e consumi redatte sulla base di fonti fiscali piuttosto che fonti industriali relative alla produzione. L'apparente incongruenza tra i dati portava alla convinzione di una errata misurazione dell'economia reale, quindi dell'esistenza di una underground economy (economia sotterranea) di dimensioni non più trascurabili. Nel dibattito statunitense l'aspetto rilevava soprattutto per la valutazione del reddito reale prodotto e dell'evasione fiscale conseguente, mentre in Italia l'aspetto più rilevante appariva fin dalle prime considerazioni quello relativo alle forze di lavoro non rilevate ed alla disoccupazione.

In realtà non possiamo dare un giudizio generale sulle politiche di emersione del lavoro sommerso/illegale sia in Francia che in Italia. Ma si può fornire qualche elemento per una valutazione e può essere utile avere presente i seguenti aspetti :

In Italia nella letteratura si distinguono due tipi di politiche dirette e indirette.

Nei vari dell'azione legislativa italiana pare scorgersi, in via prevalente, la logica negativa della lotta avverso il sommerso e non quella positiva della lotta per l'emersione e per il diritto.

Il modello del riallineamento graduale retributivo e contributivo(primo ciclo), e il modello di immediata regolarizzazione e stabilizzazione (terzo ciclo), seppure con gradazioni ed accentuazione diverse, che con il passare dei cicli pare essersi diradata, hanno in comune la citata logica negativa perché prendono le mosse dell'idea secondo cui la lotta al sommerso si deve realizzare garantendo un vantaggio economico che faciliti l'emersione. Si tratta, in termini applicativi, di premiare mediante un'agevolazione di tipo contributivo, fiscale e sanzionatorio coloro che hanno già goduto, a causa dell'irregolarità, di un certo vantaggio economico. Si potrebbe quasi affermare che l'ordinamento riconosce un vantaggio ulteriore a coloro che hanno posto in essere irregolarità e che hanno beneficiato degli effetti di tale irregolarità. Ciò è generalmente giustificato in ragione dell'idea secondo cui si emerge se vi è una convenienza ad emergere⁵⁰⁵.

In realtà , sono sostanzialmente falliti tutti i provvedimenti legislativi esplicitamente diretti a favorire l'emersione del lavoro sommerso, varati negli ultimi anni. In primo luogo, la disciplina dei contratti collettivi di riallineamento(art.5,decreto legge1° ottobre 1996,n.510, convertito nella legge 28 novembre 1996,n.608) e le procedure di emersione contenute nella cosiddetta legge dei "cento giorni" (legge 18 ottobre 2001,n.383). Inoltre, sotto questo profilo, anche il d.lgs.13 novembre 2003,n.276,non ha prodotto gli effetti desiderati. Il decreto, nella sua formulazione originaria, conteneva norme rivolte a tale fine: si trattava soprattutto delle nuove tipologie contrattuali (lavoro intermittente, lavoro accessorio,staff leasing) che avrebbero dovuto favorire la regolarizzazione di rapporti in precedenza svolti in modo informale. Sia per difetti di costruzione

(⁵⁰⁵) V. Faioli M.,op cit, p(12).

tecnico-giuridica delle relative fattispecie sia a causa della forte opposizione sindacale, questa parte del d.lgs.n.276/2003 ha avuto scarse , se non inesistenti, applicazioni; e di essa s'è avviato uno smantellamento con la legge 24 dicembre 2007,n.247, che ha recepito il protocollo sul WELFARE del 23 luglio 2007; o quanto meno se ne è annunciata una profonda rivisitazione, infine, il giudizio negativo riguarda anche la specifica procedura per l'emersione del lavoro sommerso introdotto dall'art.1,commi 1192 ss.,della legge 27 dicembre 2006,n.296(legge finanziaria per il 2007)⁵⁰⁶.

Comunque, le numerose variazioni apportate alla normativa e le ripetute deroghe al termine di scadenza, il numero di adesioni è risultato piuttosto basso e ciò ha suscitato varie riflessioni. Perché hanno aderito così pochi imprenditori? Quali possono essere i fattori di insuccesso dei provvedimenti?

Il primo fattore può essere costituito dalla percezione negativa della dichiarazione di emersione: gli imprenditori infatti temevano che l'autodenuncia delle omissioni del passato e la "confessione" delle irregolarità commesse potesse attirare l'attenzione degli organi di vigilanza negli esercizi futuri. Nonostante la massiccia campagna pubblicitaria e informativa, le domande più frequenti da parte dei rappresentanti delle Associazioni di categoria o direttamente dagli imprenditori nel corso degli incontri promozionali erano proprio orientate a scoprire che cosa sarebbe successo all'impresa, una volta dichiarate le irregolarità passate. Il timore dunque più ricorrente era che la dichiarazione di emersione aprisse una procedura di verifica approfondita ed estesa ad ogni ambito dell'attività d'impresa (normativa sanitaria, fiscale, contributiva, assicurativa).

Il secondo ostacolo può essere rappresentato dalle insistenti, e peraltro fondate,voci circolate a partire dalla primavera del 2002 attraverso i mezzi di stampa,relative a un "condono fiscale": il meccanismo del condono agisce in maniera nettamente diversa rispetto alla dichiarazione di emersione. Attraverso il pagamento di una somma di denaro calcolata secondo specifici parametri,l'imprenditore sana le irregolarità pregresse senza dover affrontare ulteriori approfondimenti – preclusione di accertamenti, inibizione di accessi e verifiche,non punibilità per reati strumentali – così come previsto dal meccanismo di

(⁵⁰⁶) V. Bellavista A., Al di là del lavoro,op cit, p(10).

condono. Inoltre, l'esborso monetario dovuto per il condono poteva rivelarsi ancora più conveniente rispetto ai benefici previsti dalla legge 383.

Comunque, non voglio sottacere alcuni elementi problematici che hanno creato ostacoli e difficoltà nelle azioni di contrasto al lavoro sommerso italiano. In altre parole, si può dire che le politiche di emersione del lavoro sommerso/illegale in Francia hanno potuto realizzare risultati che in Italia non sono stati raggiunti per tanti motivi, i principali sono :

- a) ***In primo luogo una condizione non ancora sufficiente in persone e mezzi per quanto riguarda le forze ispettive***, ossia una scarsa attività di vigilanza da parte degli organi ispettivi o meglio, una percezione dell'azione sanzionatoria degli organi di controllo relativamente debole. L'ampia diffusione del sommerso in Italia, rispetto al quale l'attività di vigilanza risulta assolutamente insoddisfacente, è un fattore di attrazione dei flussi irregolari.

Nonostante il grande sforzo profuso nel corso dei ultimi mesi, nonostante l'immissione in ruolo dei 241 nuovi ispettori previsti dalla finanziaria 2007, nonostante il programma speciale di qualificazione e aggiornamento predisposto dalla Direzione della formazione , nonostante il grande impegno personale profuso dai singoli ispettori, che spesso si sono mossi con mezzi propri e senza certezza dei tempi dei rimborsi per le missioni, l'attività ispettiva vive ancora troppo in un clima di incertezza strutturale riguardo alle risorse destinate.

L'attività ispettiva costituisce un deterrente tutt'altro che trascurabile per contrastare il sommerso, che risulta di fatto insufficiente, specialmente in realtà produttive a notevole dispersione come l'agricoltura o eccessivamente frammentate come il settore della collaborazione familiare, rispetto al quale l'attività di vigilanza è tanto più complessa.

In questo senso, I dati diffusi, relativi al 2007, mostrano un significativo incremento dell'attività di vigilanza, in termini sia di imprese ispezionate sia di situazioni irregolari constatate⁵⁰⁷ , mentre meno significativo è il dato relativo al

⁽⁵⁰⁷⁾ V. I dati in www.lavoro.gov.it. I dati relativi all'attività del Ministero evidenziano un +30,75% di imprese ispezionate, +46,31% di imprese irregolari, +89,21% di lavoratori irregolari e +40,40% di

recupero di contributi e premi evasi, ciò che testimonia una difficoltà di traduzione dell'azione di accertamento ispettivo in recupero effettivo di somme evase⁵⁰⁸.

Comunque, le politiche di emersione del lavoro illegale sono riuscite a realizzare quello che non sono riuscite a fare le politiche di emersione del lavoro sommerso in Italia. L'obiettivo è trovare spazio per un programma territoriale di controllo sufficiente a garantire la tutela di chi fa imprese in modo regolare o ha deciso di entrare in un circuito di emersione contro la concorrenza sleale di chi invece si sottrae all'obbligo di rispettare leggi e contratti.

b) *L'accettazione del fenomeno*⁵⁰⁹:

In Italia, le politiche per l'emersione stentano a realizzarsi perché il fenomeno del sommerso viene considerato come un fatto "normale" della vita economica dagli imprenditori, dai lavoratori, dalle istituzioni competenti e da quelle sociali, perché nasce e si sviluppa in un contesto in cui l'illegalità è una delle regole principali su cui si fonda e trova equilibrio, nel suo funzionamento, il mercato del lavoro e quello delle imprese. Accettare questa verità, che è sotto agli occhi di tutti, è il primo passo per comprendere perché la realizzazione di politiche volte a risolvere il problema del sommerso diano sempre dei risultati di scarso rilievo, che in alcuni casi possono anche alleggerire la situazione del mercato del lavoro e delle imprese sommerse, ma di certo non risolvere il problema.

Una debole percezione dello stato di diritto, con molte imprese indifferenti alla responsabilità sociale, e una governance tollerante verso la possibilità di fare economia o migliorare la redditività disattendendo l'obbligo di una piena applicazione delle regole.

lavoratori in nero. Gli incrementi, anche se meno significativi, emergono anche dai dati aggregati dell'attività ministeriale con quella ispettiva degli enti previdenziali.

(⁵⁰⁸) L'incremento del recupero contributi per l'attività ministeriale del 2007, rispetto al 2006, è del 3,78%, quello risultante dai dati aggregati Ministero/Enti previdenziali è del 22,90%.

(⁵⁰⁹) Nell'ordinamento giuridico italiano esiste una norma ispirata ad una morale sociale e un principio di legalità caratterizzato da profili etico- sociali.

Sull'argomento vedi: Rescigno P., La tutela della personalità nella famiglia, nella scuola, nelle associazioni, in Studi in onore di G. Chiarelli, IV, Milano, 1974, p(4003).

c) La struttura dell'economia:

1. L'Italia ha il grande e drammatico problema di oltre. Esso riguarda gli oltre 3,5 milioni di lavoratori che operano in attività irregolari. Molte stime attribuiscono all'economia sommersa una quota di PIL intorno al 35%, e secondo l'ISTAT, il fenomeno continua a crescere e oggi coinvolgerebbe il 15% dei lavoratori (13% nel 1992). Va inoltre ricordato che parliamo di una questione che investe tutto il territorio nazionale con differenze enormi per settore e area geografica⁵¹⁰.

I lavoratori sommersi e le loro incidenze sul PIL troppo alte in Italia se confronta con quelle della Francia mettono le politiche di emersione del lavoro sommerso in serie difficoltà .

Inoltre alcune caratteristiche del lavoro sommerso italiano lo rendono più difficile da affrontare con le politiche di emersione . Riepilogando si ricorda : che la presenza di un'alta percentuale d'impresе totalmente sommerse non riscontra nel lavoro illegale francese.

2. Le imprese italiane spesso fanno parte di un circuito permanentemente instabile nel quale lo svantaggio strutturale (sottocapitalizzazione, bassi livelli di tecnologia e qualità, competenze e specializzazioni spesso avulse da strategie market oriented) si combina con un deficit culturale (incapacità di elaborare autonomamente business plan, sottovalutazione o rifiuto di investimenti nella formazione del personale) e deficit relazionali (non si costruiscono rapporti di partnership o di positiva collaborazione sul versante del credito e della catena clienti/fornitori)⁵¹¹.

3. Le caratteristiche del sistema amministrativo in Italia possono aumentare la diffusione del fenomeno. L'esistenza di procedure burocratiche ed amministrative

⁽⁵¹⁰⁾ Nell'Unione Europea, gli Stati membri possono essere suddivisi in tre categorie: quelli in cui l'economia sommersa si attesta su tassi molto bassi (intorno al 5% del Pil), come i Paesi scandinavi, il Regno Unito, l'Olanda, nonché (con tassi superiori) l'Irlanda e l'Austria; quelli con tassi intermedi la Germania, la Francia, il Belgio, la Spagna; infine quelli con tassi elevati, superiori al 20%, Italia e Grecia. Anche tra gli Stati di nuovo ingresso possiamo identificare tre gruppi: ad un livello basso (8-13% del PIL) Repubblica Ceca, Estonia e Slovacchia; ad un livello intermedio (14-23% del PIL) Polonia, Slovenia, Ungheria, Lituania e Lettonia; ad un livello superiore Bulgaria e Romania.

⁽⁵¹¹⁾ V. Pacifico M., Osservatorio INPS del Piemonte, Indagine sul lavoro sommerso in Piemonte, 2003, p(12).

complesse e la difficoltà dei sistemi legislativi di rispondere repentinamente ai rapidi mutamenti del mercato del lavoro possono indurre l'impresa a avviare rapporti di lavoro non regolari ⁵¹².

È chiaro che le politiche di emersione del lavoro sommerso italiano con le sue imprese totalmente sommerse e il doppio lavoro sono più difficili da realizzare . Invece in Francia la situazione è diversa, i lavoratori illegali subordinati nelle imprese legali, i lavoratori illegali autonomi o lavoratori clandestini sono più facili da individuare e quindi un intervento massiccio ed incisivo è più facile da effettuare.

(⁵¹²) In Italia il 35% dei dipendenti svolge un doppio lavoro Sarebbero almeno sei milioni i doppiolavoristi tra i dipendenti che, lavorando per circa quattro ore al giorno per 250 giorni, producono annualmente un sommerso di circa 91 miliardi di euro.

CAPITOLO QUINTO

Il lavoro sommerso negli ordinamenti sovrnazionali

Il lavoro sommerso negli ordinamenti sovranazionali:

5.1 Il lavoro dignitoso: una buona politica di emersione del lavoro sommerso a livello internazionale,
5.2 Il lavoro sommerso nell'Unione Europea; 5.2.1 Il dibattito sul lavoro sommerso in Europa; 5.2.2
Le politiche di emersione del lavoro sommerso in Europa; 5.3 La "Flessicurezza" e il lavoro
sommerso in Europa 5.4 Il lavoro dignitoso nell'Unione Europea .

5.1 Il lavoro dignitoso⁵¹³: una buona politica di emersione del lavoro sommerso a livello mondiale:

Il presente contributo intende analizzare il rapporto fra due nozioni di particolare attualità nel dibattito giuslavoristico internazionale ed europeo: il lavoro dignitoso e il lavoro sommerso. Il primo è un caposaldo del programma dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) da quasi un decennio⁵¹⁴. Il lavoro sommerso è una formula politica, giuridica, ed economica venuta di recente alla ribalta nello scenario internazionale che interessa i paesi sia avanzati che in via di sviluppo.

Il diritto a un lavoro dignitoso per tutti è un concetto universale, fortemente promosso dall'Organizzazione internazionale del lavoro (ILO), ed è anche uno degli Obiettivi di sviluppo del millennio (Millennium Development Goals) delle Nazioni Unite.

Promuovere un lavoro dignitoso in tutto il mondo per tutti contribuisce a una globalizzazione equa, combinando le redditività economica con la giustizia sociale.

Il concetto di lavoro dignitoso, come ha rilevato qualcuno⁵¹⁵, riflette al tempo stesso la continuità con il passato e l'innovazione nel *modus operandi* dell'OIL in relazione ai temi del lavoro. A voler semplificare al massimo, il

⁵¹³ (La categoria di *decent work*, che tradotta in italiano può coincidere con la categoria di lavoro dignitoso, è stata conosciuta mediante il report finale della Conferenza Internazionale del lavoro del 1999, il quale tratta, in via generale, del più ampio tema del rapporto tra lavoro dignitoso ed economia informale.

Sul concetto di *decent work*. Si v. Perone G., Economia informale, lavoro sommerso e diritto del lavoro, in Rivista del diritto della sicurezza sociale, 2003, 1, 1 ss.

⁵¹⁴ (Clemente Massimiani, Flessicurezza e lavoro dignitoso in Europa: una convivenza possibile?, 2009, p(1) dal sito internet, www.dirittolavoro.com

⁵¹⁵ (V.Ghai D. (a cura di) , Decent work: objectives and strategies, International Labour Office, Geneva. 2006, p. 3.

paradigma del lavoro dignitoso esprime la *summa*, ma anche il punto di partenza e l'essenza della missione che l'OIL ha assunto sin dalla sua istituzione nel 1919 ⁵¹⁶.

Comunque la promozione di un "lavoro dignitoso", c.d. *decent work*, rappresenta il *core* delle politiche dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) a partire dal 1999⁵¹⁷. Come si evince dal *rapporto* presentato dal Direttore Generale Juan Somavia alla 87esima sessione della Conferenza internazionale del lavoro, il *goal* primario dell'Organizzazione è di "fornire a ogni uomo e ogni donna possibilità reali di accedere ad un lavoro dignitoso e produttivo in condizioni di libertà, uguaglianza, sicurezza e dignità umana" ⁵¹⁸.

Nel settembre del 2000 la decisione di "sviluppare e realizzare delle strategie che offrano ai giovani del mondo intero una reale opportunità di trovare un lavoro dignitoso e produttivo" è parte integrante della Dichiarazione del Millennio delle Nazioni Unite (NU).

Inoltre, a livello internazionale, la crescente importanza dei c.d. *labour standards* individuati dalle convenzioni dell'OIL costituisce una conseguenza dei processi di globalizzazione ⁵¹⁹.

In estrema sintesi, l'evoluzione delle forme di produzione e di organizzazione del lavoro comporta movimenti rapidi di capitali e unità produttive che possono determinare trattamenti "al ribasso" per i lavoratori. L'esigenza di sostenere una "globalizzazione equa", capace di evitare siffatte forme di *social dumping* e di ricondurre il *focus* sulle persone, sui rispettivi diritti, sull'indipendenza e l'identità culturale, sulla dignità del lavoro, nel pieno rispetto della parità di genere, trova un forte impulso nell'attività della *Commissione mondiale sulla dimensione sociale della globalizzazione* (CMDSG). In particolare, il rapporto presentato dalla Commissione nel febbraio del 2004 mostra l'ineludibile nesso fra

⁵¹⁶(OIL (2005), L'ILO: cos'è e cosa fa, Ufficio internazionale del lavoro - Ufficio per l'Italia e San Marino, Ginevra - Roma.

⁵¹⁷(V. Somavia J. (1999), Decent work: Report of the Director-General, 87th International Labour Conference, in <<http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc87/rep-i.htm>>.

⁵¹⁸(Commissione europea , Promuovere la possibilità di un lavoro dignitoso per tutti. Contributo dell'Unione alla realizzazione dell'agenda per il lavoro dignitoso nel mondo, COM(2006) 249 def., 24.5.2006, Bruxelles.

⁵¹⁹ Sul concetto di labour standards si v. ADB, OIL (2006), Core Labor Standards Handbook, Asian Development Bank, Manila.p. 9 ss.

globalizzazione e lavoro dignitoso, assumendo come assolutamente prioritarie, ai fini di una “globalizzazione equa”, politiche internazionali e nazionali che puntino a soddisfare l’aspirazione di uomini e donne per un lavoro dignitoso⁵²⁰.

Nel settembre del 2005 le NU riaffermano i principi della Dichiarazione del Millennio e consacrano l’obiettivo di un lavoro dignitoso “per tutti”, ivi compresi i giovani e le donne⁵²¹. Secondo il programma condiviso, i *goals* di un’occupazione piena e produttiva e di un lavoro dignitoso per tutti si ergono a punto cruciale delle politiche internazionali e nazionali verso il conseguimento delle mete del Millennio.

In effetti, la conferenza più importante si è tenuta del 2005, ed era la Conferenza Internazionale del Lavoro dell’OIL (Ginevra), che aveva cominciato i suoi lavori a Ginevra il 3 giugno 2002. Per quanto riguarda i temi di discussione, in realtà in quell’anno la Conferenza ha affrontato numerosi e varie tematiche, tra i quali più importante era il dibattito sul rapporto “*Lavoro dignitoso ed economia informale*” che testimonia come la Conferenza abbia affrontato il lavoro dignitoso ed economia informale come se fosse unico argomento⁵²².

⁵²⁰(Sul nesso fra lavoro dignitoso e globalizzazione si v. inoltre OIL (2005), Decent Work and a Fair Globalization: National Policy Responses, International Labour Office, Geneva, 2005. e OIL (2007), Decent Work for a Fair Globalization, Overview paper of the ILO Forum on Decent Work for a Fair Globalization, 31.10-2.11.2007, Lisbon, in www.ilo.org

⁵²¹) V. NU (2005), 2005 World Summit Outcome, A/RES/60/1, 16.9.2005. , par. 47

⁵²²) Gli altri dibattiti sono stati:

- a) Il dibattito sull’abolizione del lavoro minorile, che fa parte dei seguiti della Dichiarazione sui Principi e Diritti Fondamentali sul Lavoro, adottata dalla Conferenza Internazionale sul Lavoro nel 1998. A questo tema è stato dedicato anche un evento speciale, previsto l’11 giugno, durante il quale è stata ufficialmente inaugurata la Giornata Internazionale contro il Lavoro Minorile.
- b) La discussione sull’adozione di un Protocollo allegato alla Convenzione sulla Sicurezza e la Salute sul Lavoro e di una Raccomandazione riguardante l’elenco delle malattie professionali e la notificazione e registrazione degli incidenti e delle malattie professionali.
- c) La discussione sull’adozione di una Raccomandazione sulla Promozione delle Cooperative, che dovrebbe sostituire la Raccomandazione n.127 sul “Ruolo delle Cooperative nello Sviluppo Economico e Sociale nei Paesi in via di sviluppo” adottata nel 1966
- d) La discussione sul rapporto del Direttore Generale dell’OIL sulle condizioni dei lavoratori nei Territori Arabi Occupati
- e) L’esame delle informazioni e dei rapporti forniti dai Governi unitamente al rapporto del Comitato di Esperti sull’Applicazione delle Convenzioni e delle Raccomandazioni. L’esame generale dei rapporti verte in particolare sulla Convenzione n.137 (Lavoratori Portuali)
- f) Una sessione speciale dedicata all’applicazione della Convenzione sui Lavori Forzati nel Myanmar (ex Birmania), sulla base delle osservazioni del Comitato di Esperti e dei recenti sviluppi.

Il Rapporto della conferenza “Lavoro dignitoso ed economia informale” evidenzia le dimensioni del fenomeno; l’economia informale assorbe la metà di tutti i lavoratori del mondo e in alcuni Paesi (Bangladesh, Mali, Nepal, Pakistan) tale percentuale arriva al 70%. Secondo il rapporto, l’economia informale è cresciuta con inaspettata rapidità in tutto il mondo.

Nei PVS i programmi di aggiustamento strutturale, le riforme economiche e la crescita demografica sono la cause del fenomeno. La mancanza di diritti e di protezione sociale e legale che caratterizza l’economia informale è largamente diffusa in molti Paesi ed è insita nel percorso odierno della globalizzazione. Il rapporto sottolinea che, a meno che non siano risolti i problemi alla base del fenomeno, non è possibile alcun vero progresso verso un lavoro riconosciuto, dignitoso e protetto; pertanto enuncia una strategia integrata per affrontare tali problemi⁵²³.

Inoltre è stato proposto di utilizzare il termine "economia informale", invece di :

–Settore informale” per riferirsi a tutte le attività economiche dei lavoratori e delle unità economiche che non sono oggetto – dalla legislazione o la prassi- da disposizioni formali.

In realtà il lavoro dignitoso è probabilmente il concetto più rilevante, e lo strumento più efficace che la comunità internazionale abbia prodotto, poiché

(⁵²³) Affrontando il tema della globalizzazione il direttore Generale ha affermato che il mondo sta sperimentando un crescente deficit di lavoro dignitoso”, con un miliardo di disoccupati e oltre centoventi milioni di migranti. L’attuale forma di globalizzazione non ha creato abbastanza posti di lavoro e soprattutto non nei luoghi in cui ce n’è maggiore necessità.

Il direttore Generale ha quindi proposto un piano in cinque punti volto ad integrare politiche pubbliche e basato su

- a) Promozione dello sviluppo locale, dei mercati, dell’imprenditoria, della protezione sociale e dell’autosufficienza
- b) Liberazione del potenziale creativo dei lavoratori intrappolati nell’economia informale
- c) Estensione a tutti gli individui e a tutte le famiglie di un livello di base di sicurezza economica e sociale
- d) Promozione di riforme economiche basate su politiche coerenti e sul pluralismo, riduzione della povertà e creazione di nuovi posti di lavoro
- e) Attenzione da parte dell’OIL ai cambiamenti in atto e continuazione del positivo corso d’azione degli ultimi tre anni.

fornisce le alternative politiche che potrebbero offrire efficaci risposte agli effetti della globalizzazione inoltre può risolvere tanti problemi a livelli mondiale⁵²⁴.

Per lavoro Dignitoso si intende *“un lavoro in condizioni di libertà, sicurezza, dignità ed uguaglianza a cui vengano corrisposte adeguate retribuzione e protezione sociale”*⁵²⁵.

La categoria del lavoro dignitoso, composto da una serie di fattori, offre una visione degli aspetti che riguardano il lavoro umano e viene proposto agli Stati aderenti all'OIL come obiettivo da raggiungere. Le dimensioni del lavoro dignitoso sono l'accesso al lavoro (*Opportunity to work*), il lavoro sufficientemente remunerativo (*Productive work*), la libertà sul lavoro (*freedom at work*), la parità di trattamento (*Equality at work*), la sicurezza e la salute del lavoro (*Security at work*), la dignità del lavoro (*Dignity at work*)⁵²⁶.

Realizzare il Lavoro Dignitoso significa dare all'occupazione un volto umano⁵²⁷. Tale paradigma è universale⁵²⁸, nel senso che è applicabile a tutti i

(⁵²⁴) "La metà dei lavoratori - ha dichiarato Vladimir Špidla, Commissario europeo per il lavoro e gli affari sociali - guadagna meno di due dollari al giorno, la metà della popolazione mondiale è priva di protezione sociale e la nozione di lavoro dignitoso si deve tradurre in uno strumento di lotta contro queste ingiustizie con la consapevolezza che la sola crescita economica da sola non basta e non sempre è garanzia di miglioramento delle condizioni di vita o della riduzione della povertà. Per questo motivo bisogna impegnarsi affinché il progresso economico vada di pari passo al progresso sociale".

(⁵²⁵) V. Il programma politico dell'ILO fin dal 2000, Commissione delle comunità Europea, Promuovere la possibilità di un lavoro dignitoso per tutti Contributo dell'Unione alla realizzazione dell'agenda per il lavoro dignitoso nel mondo, Bruxelles, 24.5.2006, p(2).

(⁵²⁶) Tangian A. (2007), *Is work in Europe decent? A study based on the 4th European survey of working conditions 2005*, in Diskussionspapier Nr. 157 Wirtschafts und Sozialwissenschaftliches Institut in der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf. Sciarra S. (2007), *‘Modernization’ of Labour Law: A Current European Debate*, International Institute for Labour Studies, Geneva. Vitulano R. (2007), *Ces: Flessicurezza inutile senza rafforzare i diritti dei lavoratori*, in *Conquiste*, 14.9.2007, p. 5. Parlamento europeo (2007), *Relazione su Promuovere la possibilità di un lavoro dignitoso per tutti*, Proc. 2006/2240(INI), A6-0068/2007, 15.3.2007. OIL (2007), *Decent Work for a Fair Globalization*, Overview paper of the ILO Forum on Decent Work for a Fair Globalization, 31.10-2.11.2007, Lisbon, in <<http://www.ilo.org>>.

(⁵²⁷) In questa giornata, il tema del lavoro dignitoso si affiancherà alle questioni più pressanti nelle rispettive realtà dei diversi paesi: in Belgio, per esempio, lo slogan è *“I lavoratori non sono strumenti”* nel Malawi il lavoro decente viene legato alle differenze di genere ed al problema della diffusione dell'Hiv/Aids, in Corea si chiede l'abolizione del lavoro precario, in Senegal si vuole evidenziare il costo della vita e il problema della disoccupazione, in Colombia si intende contrastare la terziarizzazione del lavoro, in Canada invece si organizza una vendita di dolci in molte città per sensibilizzare la popolazione alla differenza salariale di genere, diretta in particolare alle giovani generazioni.

lavoratori di tutte le società e che gli obiettivi ad esso sottesi costituiscono un'aspirazione comune all'interno di *framework* diversi esistenti a livello aziendale, regionale, nazionale. Inoltre impone il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro degli individui in tutte le latitudini e longitudini, a partire dal rispetto del c.d. zoccolo duro dei diritti sociali garantito dalle *otto convenzioni fondamentali* dell'OIL.

Comunque, sono sostanzialmente quattro gli elementi che costituiscono un lavoro dignitoso. O si può dire che il lavoro dignitoso riassume le aspirazioni di tutti i lavoratori nei c.d. 4 *pilastri*: a) diritti sul lavoro; b) occupazione; c) protezione sociale; d) dialogo sociale.

A) **I diritti sul lavoro**: costituiscono la base etica e giuridica del lavoro dignitoso. Essi gettano le fondamenta per gli altri pilastri ed in questo senso li precedono. Stabiliscono un collegamento virtuoso fra il lavoro e le componenti della dignità, dell'uguaglianza, della libertà, della remunerazione adeguata, della sicurezza sociale e della partecipazione dei lavoratori. Rappresentano una parte della più ampia agenda dei diritti umani⁵²⁹.

In realtà i diritti fondamentali del lavoro nell'economia sommersa sono negati a milioni di donne e uomini, costretti a lavorare con paghe irrisorie.

B) **L'occupazione**: è un elemento vitale del lavoro dignitoso. Si riferisce non (soltanto) al lavoro fordista, salariato, ma ad ogni forma di lavoro, a prescindere dal luogo di esecuzione della prestazione e dalle modalità personali e temporali con cui

⁽⁵²⁸⁾ Il paradigma universale del lavoro dignitoso impone il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro degli individui a tutte le latitudini e longitudini, a partire dal rispetto del c.d. zoccolo duro dei diritti sociali garantito dalle otto convenzioni fondamentali dell'OIL.

Si v. Le convenzioni OIL: C29 sul lavoro forzato (1930); C87 sulla libertà sindacale e la protezione del diritto sindacale (1948); C98 sul diritto di organizzazione e di contrattazione collettiva (1949); C100 sull'uguaglianza di retribuzione (1951); C105 sull'abolizione del lavoro forzato (1957); C111 sulla discriminazione (impiego e professione) (1958); C138 sull'età minima (1973); C182 sulle forme peggiori di lavoro minorile (1999).

⁽⁵²⁹⁾ Il presupposto della prospettiva internazionale del decent work consiste nella tesi in cui non tutto il lavoro, seppur retribuito, è dignitoso. Il lavoro è dignitoso se è lavoro di qualità accettabile secondo determinati criteri.

V. International Institute for labour studies, Pedagogical material on decent work, 2006, in www.ilo.org.

essa viene resa (telelavoro, auto-occupazione, lavoro temporaneo, lavoro a tempo parziale o a tempo pieno, lavoro delle donne e dei minori, ecc.). Il pilastro, in estrema sintesi, esprime il bisogno di un'occupazione produttiva, liberamente scelta e adeguatamente remunerata per tutti. Ciò si traduce nella parità di *chances*, nell'offerta di concrete possibilità occupazionali, nella garanzia di sviluppo personale e soddisfacimento delle aspettative in capo ai lavoratori.

In realtà il secondo pilastro rappresenta un elemento molto importante per il lavoro sommerso specialmente le politiche di emersione, perché il fenomeno del lavoro sommerso è chiaramente correlata alla scarsità di posti di lavoro, anche se non è l'unico elemento.

C) **La protezione sociale:** esprime l'istanza di tutela del lavoratore da ogni forma di incidente e vulnerabilità in cui possa incorrere durante l'arco della sua vita lavorativa.

Nelle aree in cui mancano le opportunità di un lavoro dignitoso, lo standard e la qualità della vita degli essere umani sono notevolmente più bassi. La metà della popolazione mondiale, per esempio, è priva di protezione sociale⁵³⁰ e l'80% dei lavoratori non ha un'adeguata protezione sociale. Stando ai dati del Rapporto 2008 sull'impiego dell'ILO, nonostante una crescita mondiale superiore al 5%, il tasso medio globale di disoccupazione non è migliorato. In particolare, alcuni Paesi con tassi di crescita molto elevati non stanno creando posti di lavoro.

Stando ai dati dell'ILO, a livello mondiale una persona su due ha un impiego precario. Nei Paesi in via di sviluppo, spesso ciò vuol dire lavorare nell'economia sommersa con un salario basso, in condizioni di lavoro pericolose e con protezione sociale scarsa o nulla. Il fenomeno riguarda soprattutto i giovani e le donne. L'ILO ha stimato che attualmente circa 165 milioni di bambini, di età compresa fra i cinque e i quattordici anni, sono coinvolti nel lavoro minorile.

Il ventaglio degli interventi in questo settore è ampio. Da un lato, si tratta di aiutare il lavoratore e la sua famiglia a fronteggiare una serie di situazioni che espongono a rischi sociali (infortuni, maternità, stati di disoccupazione, crisi d'impresa, licenziamenti, calamità, ecc.). Dall'altro, si tratta di proteggere

(⁵³⁰) Metà della popolazione mondiale non ne usufruisce. www.ilo.org/public/english/decent.htm.

specificamente i soggetti deboli sul mercato del lavoro, quali le donne, i minori, gli anziani, i disabili, disoccupati, ecc.

Le politiche di protezione sociale, nei confronti dei soggetti destinatari, mirano a ridurre la sofferenza, e l'insicurezza del lavoro, favorendo il benessere e l'inclusione sociale.

È chiaro che nell'ambito del lavoro sommerso, né i datori di lavoro, né il governo offrono una protezione sociale ai lavoratori in caso di malattia, gravidanza o infortuni.

D) Il dialogo sociale : Il quarto elemento per un lavoro dignitoso è il dialogo sociale, strumento per migliorare le condizioni lavorative e promuovere i diritti delle lavoratrici e dei lavoratori che si realizza anche nella collaborazione tra governi, imprenditori e rappresentanti dei lavoratori.

Se dovessimo dare una definizione di dialogo sociale, potremmo riferirci a quella che l'OIL si è data come « working definition », che comprende tutte quelle forme di negoziazione e di consultazione o anche semplicemente un scambio di informazioni tra governi, lavoratori ed imprenditori su questioni di interesse comune in materia economica e sociale.

L'obiettivo principale dell'Organizzazione internazionale del Lavoro è di promuovere la pari opportunità tra uomini e donne nell'ottenere un lavoro decente in condizioni di libertà, eguaglianza, sicurezza e dignità umana. Il dialogo sociale è lo strumento principe per il raggiungimento di un tale obiettivo⁵³¹.

Dialogo sociale e trilateralità delle parti sono strumenti democratici per il trattamento di problemi di natura sociale, e per l'ottenimento di un consenso, all'interno del quale si determinano e si esaminano una vasta gamma di questioni sociali ed economiche. Il dialogo sociale e il trilaterali sono processi dinamici che contribuiscono a far progredire la società e l'economia di un paese in moltissime

⁽⁵³¹⁾ Le principali parti al dialogo sociale sono il governo, i rappresentanti dei lavoratori e degli imprenditori, che devono, in maniera libera ed autonoma, scambiare idee ed esperienze e promuovere meccanismi permanenti di dialogo (Risoluzione sul dialogo sociale e tripartismo della Conferenza internazionale del Lavoro del giugno 2002).

situazioni critiche, come quelle relative alle sfide che pone la globalizzazione, l'integrazione regionale, la transizione economica⁵³².

Il dialogo sociale, dunque, si presta meglio di ogni altro mezzo alla ricerca di un vero consenso tra le parti sociali su questioni delicate.

Comunque, l'obiettivo di un lavoro dignitoso per tutti è diventato oggi il "cuore del progresso sociale"⁵³³ ed è scientemente disegnato dall'OIL in maniera sufficientemente "aperta", a ragione della sua vocazione globale. Soltanto una definizione a maglie larghe, infatti, può rendere possibile il conseguimento del risultato atteso in contesti nazionali profondamente diversi dal punto di vista economico, sociale e culturale⁵³⁴.

È chiaro, come abbiamo già sottolineato che il dialogo sociale è un strumento molto importante nelle politiche di emersione del lavoro sommerso, perché esso è principalmente un problema sociale.

Il nesso tra il lavoro Dignitoso e il lavoro sommerso:

Innanzitutto, non si può parlare del lavoro sommerso e delle politiche di emersione senza parlare del lavoro dignitoso. Questa idea come già abbiamo detto è stata evidenziata dalla Conferenza internazionale del lavoro del 2002.

Non si tratta di una prospettiva meramente teorica. In alcuni ordinamenti giuridici è scelta la prospettiva del lavoro dignitoso non solo per coordinare le misure di lotta al sommerso ma anche per definire l'intero assetto del mercato del lavoro e delle garanzie del lavoratore. In questo senso, l'OIL ha dato grande enfasi alla scelta del governo neozelandese di promuovere gli strumenti di lotta al

⁽⁵³²⁾ V. Ales E., Dalla politica sociale europea alla politica di coesione economica e sociale. Considerazioni critiche sugli sviluppi del modello sociale europeo nella stagione del metodo aperto di coordinamento, in WP C.S.D.L.E — Massimo D'Antona".INT.2007,p(51).

⁽⁵³³⁾ Emblematica, in tal senso, è la dichiarazione OIL "Decent work - the heart of social progress", in www.ilo.org/public/english/decent.htm.

⁽⁵³⁴⁾ « Oggi l'obiettivo primario dell'ILO è garantire che tutti gli uomini e le donne abbiano accesso ad un lavoro dignitoso e produttivo, in condizioni di libertà, uguaglianza, sicurezza e dignità umana », Juan Somavia, Direttore Generale dell'ILO .

sommerso e di ridefinizione del mercato del lavoro mediante il criterio del lavoro dignitoso⁵³⁵.

Infatti, un lavoro dignitoso:

- non mette in pericolo la vita dei lavoratori (di solito la vita dei lavoratori sommersi è in pericolo);

- non discrimina per razza, sesso, età, religione e convinzioni politiche⁵³⁶;

- non impiega minor di età ;

- è regolarizzato da un contratto (i lavoratori sommersi di solito non hanno un contratto di lavoro) ;

- offre una retribuzione congrua con l'attività svolta, il tempo impiegato e il costo della vita nel Paese in cui si vive (il lavoratore nell'economia sommersa percepisce un salario inferiore del lavoratore regolare);

- non lede i diritti fondamentali dell'individuo;

- non crea sperequazioni trattamento nelle prestazioni sociali;

- retribuito in tempi ragionevoli;

- retributivo secondo le normative vigenti in ogni Paese e comprende tutti gli oneri previsti per i rapporti di lavoro;

- valorizza le competenze o ti forma verso nuove e più adeguate allo svolgimento delle mansioni .

5.2 Il lavoro sommerso nell'Unione Europea

5.2.1 I dibattiti sul lavoro sommerso in Europa:

Il lavoro sommerso è un problema che riguarda tutti gli Stati membri in quanto si tratta di un fenomeno dilagante contrario agli ideali europei di solidarietà e giustizia sociale⁵³⁷ ed è quindi una delle questioni d'interesse comune in ambito

⁽⁵³⁵⁾ V. www.ilo.org.

⁽⁵³⁶⁾ Si parla di discriminazione quando una distinzione, esclusione o preferenza espressa sulla base di certi elementi quali razza, colore, sesso, religione, opinione politica, discendenza nazionale o origine sociale produce un effetto negativo sul diritto di godere di pari opportunità o di pari trattamento in materia di impiego o di professione.

Convenzione n. 111, Articolo 1 (1) (a).

⁽⁵³⁷⁾ I deputati europei rilevano che il lavoro sommerso rischia di minare il modello sociale comunitario e crea distorsioni alla concorrenza sul mercato interno. Per il Parlamento, l'azione della

occupazionale. Il lavoro sommerso erode il finanziamento dei servizi sociali, riduce il livello di protezione sociale delle persone e le loro prospettive sul mercato del lavoro e può influire sulla competitività. La riduzione delle entrate comporta una riduzione nel livello di servizi che lo Stato è in grado di offrire e ciò crea un circolo vizioso in quanto il governo aumenta le tasse per poter continuare a erogare i servizi, creando così incentivi maggiori al lavoro sommerso. In generale, però, i lavoratori del sommerso, che risultano ufficialmente inattivi, perdono tutti i benefici derivanti da un contratto di lavoro formale, quali la formazione, un profilo specifico della carriera, aumenti salariali, il senso di appartenenza all'impresa, ed hanno inoltre difficoltà a passare ad altri lavori, rischiando così di rimanere nel sommerso⁵³⁸.

In realtà, l'Unione europea ha preso posizione in diverse occasioni sul tema del lavoro sommerso. Ma esso è stato affrontato, per la prima volta, nell'ambito del Programma d'azione sociale a medio termine 1995-1997, con il quale la Commissione Europea ha annunciato la propria intenzione di avviare un dibattito in materia⁵³⁹.

Nel 1998 la Commissione Europea lancia un dibattito sulle cause del lavoro sommerso e sulle possibili soluzioni politiche per combatterlo⁵⁴⁰, attraverso la

Commissione Ue deve essere più incisiva e mirata all'operatività, per evitare che la modernizzazione del diritto del lavoro in Europa rimanga solo un'affermazione teorica.

(⁵³⁸) Isfol., op cit, p(4)

In generale, si può dire, grazie alle ricerche UE sul lavoro non dichiarato, che per gli Stati membri il lavoro non dichiarato si attesti in media tra il 7% ed il 16% del PIL. Più in particolare, gli Stati membri possono essere suddivisi in tre categorie: quelli in cui l'economia sommersa si attesta su tassi molto bassi (intorno al 5% del Pil), come i Paesi scandinavi, il Regno Unito, l'Olanda, nonché (con tassi superiori) l'Irlanda e l'Austria; quelli con tassi intermedi la Germania, la Francia, il Belgio, la Spagna; infine quelli con tassi elevati, superiori al 25%, Italia e Grecia. Anche tra gli Stati di nuovo ingresso possiamo identificare tre gruppi: ad un livello basso (8-13% del PIL) Repubblica Ceca, Estonia e Slovacchia; ad un livello intermedio (14-23% del PIL) Polonia, Slovenia, Ungheria, Lituania e Lettonia; ad un livello superiore Bulgaria e Romania.

(⁵³⁹) Gli studi promossi dalla Commissione Europea sul lavoro sommerso in Europa risalgono alla fine degli 80 e dai risultati studi, apparve subito evidente come il lavoro irregolare si presentono in modo differenziato nelle singole realtà nazionali.

L'importanza della lotta all'economia sommersa è stata ulteriormente confermata nella strategia per l'occupazione inaugurata nel corso del vertice di Essen del 1994 e implementata nel vertice di Lussemburgo del 1997, in occasione del quale viene predisposta e definita una strategia basata sui National Action Plans (Piani d'Azione Nazionali). In una logica di economia globale, infatti, la presenza di economia sommersa, a livello di singoli Stati, comincia a destare preoccupazione anche dal punto di vista della concorrenza.

(⁵⁴⁰) A livello europeo si è adottata (1998/219/COM) la definizione di lavoro non dichiarato (undeclared work) come tutte le attività retribuite, di per sé legittime, ma che non vengono dichiarate

Comunicazione della Commissione sul lavoro sommerso. Il documento, ~~fa~~ presente che vi è innanzitutto la necessità di identificare correttamente le cause e la dimensione del problema e, in secondo luogo, di considerare la lotta contro il lavoro sommerso quale elemento della strategia complessiva per l'occupazione". In altre parole, tale *Comunicazione* individua in una strategia mirata globale lo strumento essenziale per combattere il ~~lavoro~~ "lavoro non dichiarato", invitando gli Stati membri a considerare la lotta al sommerso come parte della strategia generale per l'occupazione e la sicurezza⁵⁴¹.

Nel 1999, in occasione del Consiglio europeo del 22 aprile, gli Stati membri adottano la Risoluzione 1999/C 125/01, relativa ad un codice di condotta per una più efficace cooperazione tra le amministrazioni pubbliche degli Stati membri nella lotta contro l'abuso di prestazioni e contributi sociali a livello transnazionale e il lavoro sommerso⁵⁴².

La piena affermazione di tali principi si ha nel 2000: mentre, da una parte, il Parlamento europeo conclude un Rapporto sulla *Comunicazione della Commissione sul lavoro sommerso*⁵⁴³, nel quale spinge la Commissione stessa ad intraprendere

alle autorità pubbliche, nella consapevolezza però che si deve tener conto delle diversità che sussistono nei sistemi normativi degli Stati membri".

Sulla definizione del lavoro sommerso proposta dalla Commissione europea si è espresso positivamente anche il Comitato Economico e Sociale Europeo (CESE), di cui si riporta il parere (CES 63/99): «Il Comitato ritiene accettabile la definizione di lavoro sommerso come qualsiasi attività retribuita lecita di per sé, ma non dichiarata alle autorità pubbliche [...]. Il Comitato ritiene che tale definizione vada avvicinata alla nozione più comune di lavoro nero onde evitare ambiguità rispetto, ad esempio, alle attività di volontariato e di beneficenza, oppure al lavoro svolto nell'ambito familiare – fondamentalmente le attività domestiche saltuarie. Resta inteso, invece, che la pratica secondo la quale il datore di lavoro e il dipendente non dichiarano una parte del lavoro eseguito costituisce una forma di lavoro non dichiarato».

⁽⁵⁴¹⁾ L'avvio di una politica comunitaria di contrasto al lavoro irregolare, che si suole far coincidere con la *Comunicazione della Commissione sul lavoro sommerso* del 1998, rappresenta in effetti l'epilogo di un processo che parte dagli studi avviati alla fine degli anni '80 e passa attraverso il Libro Bianco su Crescita, competitività, Occupazione della Commissione Delors del 1993. Già nel Libro bianco, infatti, la Commissione invoca gli Stati membri ad agevolare la "reintegrazione nel mercato del lavoro ufficiale di molte persone che svolgono attualmente forme marginali di lavoro o lavorano in nero".

⁽⁵⁴²⁾ Il dibattito comunitario sul lavoro sommerso è proseguito in modo costante con gli orientamenti per l'occupazione del 1999 e del 2001 sino al Consiglio informale dei Ministri del lavoro e degli affari sociali del luglio 2003. In tale contesto, si evidenzia la necessità di elaborare una strategia europea comune che si fondi su misure preventive e sulla valorizzazione delle politiche volte a promuovere la ~~tras~~ "trasformazione del lavoro sommerso in lavoro regolare" di concerto con le Parti Sociali.

⁽⁵⁴³⁾ Il coordinamento aperto è un metodo di lavoro definito a livello comunitario, in occasione del Consiglio di Lisbona (2000), finalizzato a rafforzare la cooperazione tra gli Stati membri, facendo convergere le diverse politiche nazionali su alcuni obiettivi condivisi. Esso si basa principalmente sulla

ulteriori azioni e a stilare l'inventario delle misure adottate nei vari Stati membri per combattere il sommerso, dall'altra parte la lotta all'economia sommersa diventa condizione essenziale per raggiungere gli obiettivi occupazionali fissati in occasione del vertice di Lisbona del 2000, poi confermati dal vertice di Stoccolma del 2001⁵⁴⁴.

Dunque, per la prima volta, con la Decisione del Consiglio del 22 luglio 2003 la lotta al sommerso viene inserita tra le dieci azioni prioritarie della rinnovata Strategia europea per l'Occupazione.

In particolare, tale orientamento (nono) prevede che "gli Stati membri dovrebbero sviluppare e mettere in atto azioni e misure di ampia portata per eliminare il lavoro nero che prevedano la semplificazione del contesto in cui operano le imprese, rimuovendo i disincentivi e fornendo incentivi adatti nel quadro dei sistemi fiscale e previdenziale, dotandosi di una maggiore capacità di far rispettare le norme e applicare sanzioni. Essi dovrebbero intraprendere gli sforzi necessari a livello nazionale ed europeo per misurare le dimensioni del problema e i progressi conseguiti a livello nazionale"⁵⁴⁵.

definizione comune di una serie di obiettivi da raggiungere; sull'individuazione degli strumenti necessari per la misurazione dei risultati (statistiche, indicatori) e per la verifica dell'evoluzione verso gli obiettivi prefissati; sulla messa a punto di strumenti comparativi per favorire l'innovazione e la qualità degli interventi (diffusione di buone pratiche, progetti pilota, ecc.).

(⁵⁴⁴) Nel frattempo la Commissione aveva realizzato due importanti studi sul lavoro irregolare: il primo, *Undeclared labour in Europe: Towards an integrated approach of combating undeclared labour*, redatto da S. Mateman e P. H. Renooy e pubblicato nel 2001, concerne l'efficacia delle diverse politiche di prevenzione e repressione del lavoro irregolare; il secondo, *Undeclared work in an enlarged Union. An analysis of undeclared work: an In-dept study of specific items. Final report*, a cura di P. H. Renooy, S. Ivarsson, O. van der Wusten-Gritsai, R. Meijer, apparso nel 2004, si concentra invece sulla diffusione e la ripartizione del lavoro non dichiarato nell'Unione europea, allora a venticinque Stati membri, e nei Paesi candidati, nonché sulle buone pratiche adottate e che fornisce le migliori stime finora disponibili circa la dimensione globale del lavoro sommerso negli Stati membri. Ne emerge un fenomeno dalla portata e dalle caratteristiche molto variegato, con punte pari o superiori al 20% del PIL in alcuni Paesi dell'Europa meridionale e orientale.

A seguito di tale comunicazione, nel settembre del 2000 è stata approvata una Risoluzione del Parlamento Europeo nella quale si chiede ad ogni Stato membro di procedere ad un censimento dei settori e delle categorie più colpite, e si invita altresì la Commissione ad adottare misure volte a contrastare la diffusione e a promuovere l'emersione del lavoro non regolare.

(⁵⁴⁵) Nei primi mesi del 2002 la Commissione Europea ha tra l'altro reso noto uno studio comparativo sull'economia sommersa nell'Unione Europea, intitolato "Undeclared labour in Europe. Towards an integrated approach of combating undeclared labour", il quale ha precisato le percentuali di incidenza dell'economia sommersa relativamente a ciascun paese. In particolare, le rilevazioni parlano di un'incidenza del 14,7% del Pil in Francia, tra il 15,5% ed il 16% in Germania, del 27,2% in Italia, del 13,8% in Olanda, tra il 15% ed il 20% in Spagna, del 19,5% in Svezia e del 13% nel Regno Unito. Si deve precisare, però, che tali percentuali si basano sui calcoli effettuati dal Prof. Schneider, il quale

Il nuovo indirizzo della politica comunitaria venne a trovarsi ulteriormente specificato nella Risoluzione del Consiglio sulla trasformazione del lavoro non dichiarato in occupazione regolare, adottata il 20 ottobre 2003 dal Consiglio europeo dei Ministri degli Affari sociali dei Paesi membri. Il provvedimento mirava a rafforzare la linea direttiva per l'Occupazione n. 9 – annunciata dalla Decisione del 22 luglio - individuando tutti i possibili output delle politiche di “emersione” e ponendo le basi per la definizione di una strategia comune in materia di lavoro non regolare, in quanto “la trasformazione del lavoro non dichiarato in occupazione regolare contribuirebbe a raggiungere la piena occupazione, ad aumentare la produttività e qualità del lavoro, a rafforzare la coesione e l'inclusione sociale, ad eliminare la povertà e a evitare le distorsioni del mercato”.

Poi, con la Risoluzione del 20 ottobre 2003, dal Consiglio europeo dei Ministri degli affari sociali dei Paesi membri (2003/C 206/01), il Consiglio ha definito il quadro di riferimento per le azioni di contrasto del lavoro sommerso e della sua trasformazione in lavoro regolare per gli Stati membri, le Parti Sociali e le altre istituzioni comunitarie.

In particolare,

1) gli Stati membri sono stati invitati:

- a sviluppare strategie globali di contrasto al lavoro irregolare attraverso il ricorso ad azioni preventive che incoraggino sia i datori di lavoro che i lavoratori ad operare all'interno dell'economia ufficiale;
- a rafforzare la vigilanza e le sanzioni;
- a rafforzare la cooperazione transnazionale tra gli organi competenti a lottare contro la frode ai danni della previdenza sociale e contro il lavoro non dichiarato;
- a sensibilizzare i cittadini sulle conseguenze negative del lavoro sommerso;

utilizza il metodo c.d. del currency demand (ossia del volume della richiesta e della velocità di scambio della moneta cartacea), di recente apertamente criticato dall'ISTAT.

- a migliorare la conoscenza delle dimensioni del fenomeno a livello nazionale e nello stesso tempo a contribuire allo sviluppo della quantificazione del sommerso a livello UE, promuovendo la collaborazione tra gli istituti di statistica nazionale⁵⁴⁶;

2) le Parti Sociali sono state invitate:

- ad affrontare a livello europeo la questione del lavoro non dichiarato sia nell'ambito del loro programma di lavoro generale, sia nell'ambito dei comitati settoriali di dialogo sociale;

- a promuovere a livello nazionale la regolarizzazione di attività sommerse attraverso azioni che, nel rispetto delle prassi nazionali, possano contribuire a semplificare l'ambiente economico;

3) la Commissione, infine, è stata invitata a monitorare lo sviluppo delle azioni dei singoli Stati membri nella lotta al lavoro sommerso e i progressi sulle modalità di definizione e quantificazione dello stesso⁵⁴⁷.

Nel 2004 una *Decisione del Consiglio relativa a orientamenti degli Stati membri a favore dell'occupazione*⁵⁴⁸ confermò gli *Orientamenti* del luglio 2003 e ribadì la necessità di interventi mirati alla trasformazione del lavoro non dichiarato in occupazione regolare.

Le nuove linee-guida europee sull'occupazione evidenziano l'importanza di trasformare il lavoro irregolare in occupazione regolare. Il Parlamento europeo ha sostenuto la linea politica della Commissione e ha richiesto un'azione per migliorare soprattutto lo stato di milioni di donne che svolgono un lavoro a domicilio non-

(⁵⁴⁶) Tale posizione era stata preannunciata nella Comunicazione della Commissione del 14 gennaio 2003 che inseriva, tra gli obiettivi principali degli orientamenti per l'occupazione, la "trasformazione del lavoro nero in occupazione regolare", e nella Comunicazione della Commissione del 3 giugno 2003, secondo la quale poiché il lavoro non dichiarato e l'immigrazione clandestina si nutrono a vicenda, esiste un chiaro collegamento tra le politiche generali finalizzate a contrastare sia il lavoro non dichiarato, sia l'immigrazione clandestina.

(⁵⁴⁷) Il dibattito si è però nuovamente aperto, come dimostra il convegno europeo di Catania promosso dal Ministero del lavoro.

V. "Conferenza europea sulle politiche del lavoro e l'emersione: dalla segmentazione all'integrazione dei mercati del lavoro"- Ministero del lavoro, Catania 11-12 dicembre 2003; disponibile in italiano e in inglese sul sito www.emersionelavorononregolare.it.

(⁵⁴⁸) Decisione del Consiglio del 4 ottobre 2004 relativa a orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione, in G.U.U.E. L 326 del 29 ottobre 2004.

dichiarato e sottopagato. I partner sociali europei hanno incluso il lavoro irregolare nel loro Programma di lavoro congiunto 2003-2005 quale materia per la quale pianificare azioni entro il 2005.

La trasformazione del lavoro non dichiarato in lavoro regolare resta uno dei temi prioritari che dovrebbero essere affrontati nei Programmi Nazionali di Riforma (NRP). Inoltre il Libro verde presentato dalla Commissione *Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo* riporta l'attenzione sull'identificazione di una strategia comune sul lavoro non dichiarato che rafforzi la cooperazione tra le autorità competenti ed il ruolo delle parti sociali in tale cooperazione.

Una ripresa delle iniziative volte a contrastare il lavoro irregolare si registrò nel 2006 con la *Decisione del Consiglio del 12 luglio 2005 sugli orientamenti degli Stati membri a favore dell'occupazione*, in cui si segnala esplicitamente, all'Orientamento n. 21, la "Trattazione della questione del lavoro non dichiarato", tramite "azioni decise a trasformare il lavoro non dichiarato in occupazione regolare" come preannunciato dalla Commissione in una Proposta di decisione del Consiglio.

Infine, la Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Rafforzare la lotta al lavoro sommerso*⁵⁴⁹ dell'ottobre 2007 intende evidenziare la rilevanza politica del fenomeno, tracciando un bilancio delle azioni condotte negli Stati membri e illustrando quanto – in materia di pratiche che hanno dato buoni risultati – si possa imparare gli uni dagli altri. L'analisi è suffragata da nuovi dati emersi da un'indagine Eurobarometro – commissionata dalla Direzione Generale Occupazione, Affari Sociali e Pari Opportunità e coordinata dalla Direzione Generale Comunicazione – che intende far luce sulle caratteristiche e le cause del lavoro sommerso⁵⁵⁰.

⁽⁵⁴⁹⁾ V. La Commissione delle Comunità Europee, op cit, 2007, p(3)

⁽⁵⁵⁰⁾ Undeclared work in the European Union. Report (October 2007).

5.2.2 Le politiche di emersione del lavoro sommerso in Europa

Anna Diamantopoulou, Commissario all'occupazione e agli affari sociali, ha dichiarato: "Gli Stati membri devono intensificare gli sforzi per quantificare il lavoro sommerso, ridurlo e trasformarlo in regolare occupazione. Questo è d'importanza fondamentale per via del rapporto diretto fra la lotta al sommerso e il raggiungimento dell'obiettivo di Lisbona della piena occupazione entro il 2010 in un sano contesto macroeconomico. Ma dobbiamo prima potenziare gli sforzi per quantificare il lavoro sommerso: se possiamo misurarlo, possiamo gestirlo".

i. L'opportunità di prevedere politiche di emersione del lavoro sommerso

in realtà le ragioni per le quale l'Unione Europea ritiene che il sommerso debba essere combattuto sono sostanzialmente quattro : tutelare le entrate erariali, le condizioni di lavoro, la sicurezza dei consumatori e la concorrenza tra imprese.

Le materie nelle quali è possibile l'emanazione di direttive secondo la regola della maggioranza qualificata sono: miglioramento dell'ambiente di lavoro, per proteggere la sicurezza e la salute dei lavoratori ; condizioni dei lavoratori; condizioni di lavoro; informazione e consultazione dei lavoratori ; integrazione delle persone escluse del mercato del lavoro; parità fra uomini e donne per quanto riguarda le opportunità sul mercato del lavoro ed il trattamento del lavoro; lotta contro l'esclusione sociale⁵⁵¹. È dunque lecito domandarsi: predisporre delle politiche di emersione del lavoro sommerso è un dovere o no nell'Unione Europea?

L'art.136 par.1 del trattato afferma che la comunità e gli stati membri debbono tenere presenti, ai fini della loro azione, i diritti sociali fondamentali. I diritti sociali pertinenti ai temi del lavoro sono previsti in vari luoghi della carta, a partire dal principio generalissimo di tutela della dignità umana(art.1). anteposto persino alla tutela del diritto alla vita(art.2), e che si riverbera nel divieto della schiavitù e del lavoro forzato(art.5).

⁽⁵⁵¹⁾ Art.137 par. 1, in combinazione col par.2, inoltre abbiamo delle materie che consentano l'emanazione di direttive soltanto in caso di unanimità fra tutti gli Stati membri del Consiglio europeo(art. 137 par. 1, in combinazione col par. 2) e le materie nelle quali è escluso qualsiasi intervento degli organismi comunitari: retribuzione, diritto di associazione, diritto di sciopero, diritto di serrata(art. 137 par. 5)

Nel capo III, intitolato “Eguaglianza”, campeggia l’art. 20 che prevede il principio di eguaglianza formale dinanzi alla legge, cui fanno riscontro il generale divieto di discriminazione (art.21), e il principio di parità fra uomini e donne in tutti i campi, e segnatamente ~~in~~ materia di occupazione, di lavoro e Di retribuzione”(art.23 co.1).

Inoltre l’ articolo 2 afferma che ~~L’~~Unione si prefigge i seguenti obiettivi:

— promuovere un progresso economico e sociale e un elevato livello di occupazione e pervenire a uno sviluppo equilibrato e sostenibile, in particolare mediante la creazione di uno spazio senza frontiere interne, il rafforzamento della coesione economica e sociale e l’instaurazione di un’unione economica e monetaria che comporti a termine una moneta unica, in conformità dalle disposizioni del presente trattato,

— affermare la sua identità sulla scena internazionale, in particolare mediante l’attuazione di una politica estera e di sicurezza comune, ivi compresa la definizione progressiva di una politica di difesa comune, che potrebbe condurre ad una difesa comune, a norma delle disposizioni dell’articolo 17,

— rafforzare la tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini dei suoi Stati membri mediante l’istituzione di una cittadinanza dell’Unione,

— conservare e sviluppare l’Unione quale spazio di libertà, sicurezza e giustizia in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone insieme a misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne, l’asilo, l’immigrazione, la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest’ultima,

— mantenere integralmente l’acquisizione comunitaria e svilupparla al fine di valutare in quale misura si renda necessario rivedere le politiche e le forme di cooperazione instaurate dal presente trattato allo scopo di garantire l’efficacia dei meccanismi e delle istituzioni comunitarie. Gli obiettivi dell’Unione saranno perseguiti conformemente alle disposizioni del presente trattato,

Senza dubbio,questo significa che porre delle politiche di emersione del lavoro sommerso costituisce un dovere dell’Unione Europea.

ii. *Quando nascono le politiche di emersione nell'Unione Europea?*

Comunque, non esiste un quadro europeo comune e chiaro del lavoro sommerso, ed in effetti sussistono numerose differenze tra i vari paesi; — in questo senso l'analisi è un fattore importante nella scelta di una strategia per contrastarlo”.

Di fronte a questo fenomeno complesso la risposta degli Stati membri è varia e, per lo più, frammentaria, nel senso che non vengono sviluppate politiche integrative capaci di affrontare il problema. Pochi Stati hanno leggi specifiche e sistematiche contro il lavoro sommerso⁵⁵². In generale, l'approccio nazionale al lavoro sommerso riflette le specificità nazionali. Così in Austria, Germania, Olanda il lavoro sommerso è compreso nelle leggi sull'immigrazione. Nel Regno Unito invece specifiche disposizioni vengono date sul lavoro minorile. Belgio, Francia, Germania hanno investito molto sull'attività ispettiva e repressiva. In quasi tutti gli Stati i Servizi per l'impiego hanno competenze informative sulle norme volte a favorire l'emersione.

In molti Stati si è proceduto ad un aggiornamento degli strumenti informatici in dotazione sia per monitorare il fenomeno, sia per effettuare un migliore controllo e scambio di informazioni.

Secondo il *Joint employment report*, 2005-2006, pochi Stati membri si preoccupano di affrontare il problema del lavoro sommerso all'interno dei Programmi nazionali di riforma (si tratta di Austria, Germania, Estonia, Ungheria, Italia, Malta, Lettonia, Lituania, Svezia, Slovacchia) e, nonostante questo, molti di essi non ne riconoscono la portata. Manca quindi un approccio al lavoro non dichiarato secondo politiche ed azioni mirate ed integrate tra loro; quelle intraprese risultano troppo limitate e non coordinate tra loro. Sempre secondo le valutazioni comunitarie (*Joint employment report*, 2004/2005), tradizionalmente la Francia risulta avere invece un approccio molto efficace, mentre Italia e Lettonia hanno fatto limitati progressi .

Per alcuni settori, quali i servizi domiciliari, le costruzioni, l'agricoltura, ecc., gli Stati hanno dimostrato di saper far tesoro delle buone prassi sviluppate altrove. In questi settori, assieme all'intensificazione dei controlli e all'aumento dei

⁽⁵⁵²⁾ Italia 1989 la Slovenia dal 2000, la Germania dal 2002, la Slovacchia dal 2005

poteri ispettivi, si stanno diffondendo in molti Paesi UE pratiche sull'identificazione dei lavoratori, la solidarietà tra imprese nelle catene di subappalti, la comunicazione preventiva delle assunzioni ai servizi competenti (Danimarca, Italia, Francia, Germania; in Finlandia e Slovacchia alcune misure sono state promosse dalle parti sociali). Al fine di realizzare un sistema di convenienze reciproche che porti all'emersione dei rapporti non dichiarati nel settore dei servizi domiciliari, diversi Stati, sull'esempio di Francia e Belgio, hanno introdotto un sistema di *voucher* (Austria, Italia, dove i *voucher* sono previsti ma non operativi, Danimarca, dove è previsto un sistema diverso ma volto a realizzare finalità analoghe).

In questo ambito sorge la domanda : quando sono nate e quali sono la natura delle politiche di emersione del lavoro sommerso?

Innanzitutto non possiamo dire che la comunità Europea ha previsto delle politiche di emersione del lavoro sommerso prima delle 2001.

In realtà, tutti i documenti prima del 2001, non hanno sviluppato mai delle politiche di emersione del lavoro sommerso, però si sono interessati di formulare dei concetti importanti:

- 1) Definizione del lavoro sommerso;
- 2) Le cause del lavoro sommerso ;
- 3) Chi sono i lavoratori sommersi;
- 4) I settori in cui il lavoro sommerso è più diffuso;
- 5) Gli impatti del lavoro sommerso sulla sicurezza sociale, nelle finanze pubbliche, sulle persone e gli effetti sulla concorrenza.

In alcuni casi troviamo misure politiche introdotte negli stati membri o in genere esempi di strategia integrata applicata in alcuni paesi.

In realtà, dopo questa fase di preparazione del lavoro sommerso e di determinazione delle idee principali del lavoro sommerso , la comunità europea ha aperto una nuova fase. Questa fase comincia realmente e ufficialmente con la

risoluzione del consiglio sulla trasformazione del lavoro non dichiarato in occupazione regolare del 2001.

Successivamente, la comunità Europea ha fermato questa strategia in modo chiaro e perfetto tramite risoluzione della Commissione Europea del 2007⁵⁵³.

Come è noto, ogni anno, il Consiglio dell'Unione Europea pubblica le Linee guida per le politiche di occupazione degli Stati Membri per l'anno successivo.

In realtà, troviamo delle politiche di emersione del lavoro sommerso nel consiglio dell'Unione Europea. La strategia europea per l'occupazione si articola, infatti, lungo quattro pilastri che servono ad individuare le linee di intervento della Comunità e degli Stati membri.

Le Linee guida per l'anno 2001 consistono in 4 pilastri:

Pilastro I:: Migliorare l'occupabilità (adozione di misure tese a favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro) :

Il pilastro, tra le altre cose, si riferisce all'attivazione e alla prevenzione della disoccupazione, che include la riforma fiscale e la previsione di benefici per rimuovere le trappole della povertà. Ai disoccupati e alle persone inattive sono forniti gli incentivi per cercare ed iniziare un lavoro in un settore formale.

Pilastro II: l'imprenditorialità e la creazione di posti di lavoro(sostegno alla creazione e alla crescita delle imprese, soprattutto di dimensioni medio - piccola, agli investimenti e alla ricerca, lotta al lavoro sommerso)

Questo pilastro menziona esplicitamente il lavoro sommerso. Gli Stati Membri sono esortati ad incoraggiare l'aumento delle attività imprenditoriali attraverso:

⁽⁵⁵³⁾ Per quanto riguarda questa domanda , forse si può dire anche che le origini della politica comunitaria alla lotta al lavoro irregolare può farsi risalire alla pubblicazione del "Libro Bianco sulla crescita, la concorrenza e l'occupazione" del 1993, che ufficialmente ha avviato una discussione sull'economia sommersa nell'ambito dei paesi membri. Nel Libro bianco, infatti, la Commissione invoca gli Stati membri ad agevolare la "reintegrazione nel mercato del lavoro ufficiale di molte persone che svolgono attualmente forme marginali di lavoro o lavorano in nero".

Ma si può dire nello stesso tempo, che secondo noi questo documento non è una vera politiche del lavoro sommerso nel Unione Europea.

- La riduzione degli ostacoli che possono esistere, specialmente all'interno dei regimi fiscali e di sicurezza sociale, così come la riduzione degli alti costi e degli oneri amministrativi per le imprese.

- La lotta al lavoro sommerso e l'incoraggiamento a trasformare un lavoro del genere in uno regolare, facendo uso di tutte le possibili azioni, incluse le misure di regolamentazione, gli incentivi e la riforma fiscale e degli incentivi, in collaborazione con le parti sociali⁵⁵⁴.

Pilastro III: Incoraggiamento dell'adattabilità delle imprese e dei loro lavoratori (ovvero flessibilità nella organizzazione della prestazione lavorativa in modo da venire incontro alle esigenze tanto dei lavoratori quanto dei datori di lavoro)

Questo pilastro richiede disposizioni flessibili per il lavoro, riducendo le barriere all'occupazione e aiutando, tra le altre misure, il mercato del lavoro ad adattarsi ai cambiamenti strutturali dell'economia⁵⁵⁵.

Pilastro IV: Rafforzare le politiche delle uguali opportunità per le donne e gli uomini

Il pilastro IV richiede la rimozione delle barriere tra i generi, per quel che riguarda l'occupazione e l'imprenditorialità, affrontando le differenze legate alle differenziazione di genere e le disposizioni del lavoro flessibile, che permettono la riconciliazione del lavoro con la vita familiare.

Queste linee guida sono anche importanti in questo contesto. La ricerca ha mostrato che la disuguaglianza del sesso sul mercato del lavoro formale si riflette sull'economia sommersa. Si potrebbe, quindi dire che la crescita dell'economia sommersa aggrava le disparità tra i sessi.

Tali pilastri sono poi stati convertiti in un "decalogo" il cui punto individua gli interventi per ~~tras~~formare il lavoro non dichiarato in occupazione regolare"

⁽⁵⁵⁴⁾ È da sottolineare come la lotta al lavoro sommerso non è menzionata come un risultato in sé, ma come una parte di una strategia di promozione dell'imprenditorialità e di creazione di posti di lavoro.

⁽⁵⁵⁵⁾ V. Tiraboschi, Incentivi all'occupazione, aiuti di Stato, diritto comunitario della concorrenza, Torino, 2002, p(245)

Si può concludere che le Linee Guida per l'Occupazione del 2001 contengono ingredienti base per un'efficace combinazione di misure di politica per affrontare e ridurre il lavoro sommerso.

iii. Le caratteristiche delle politiche di emersione del lavoro sommerso nell'Unione Europea:

1) Un ampio mix di politiche sanzionatorie e misure preventive;

In realtà la Commissione europea ha riconosciuto il bisogno di una combinazione di politiche di entrambi gli elementi; i cittadini dovrebbero essere da un lato scoraggiati ad incrementare il lavoro sommerso e dall'altro incoraggiati a svolgere lavoro regolare. Certamente la forma e l'attuazione di questa combinazione dovranno variare da Stato a Stato, poiché un'appropriata strategia dipende molto dal contesto socioeconomico in cui la politica è applicata⁵⁵⁶.

Nella sua Comunicazione sull'Immigrazione, Integrazione e Occupazione del 3 giugno 2003⁵⁵⁷, la Commissione ha insistito sulla necessità di «combattere il lavoro irregolare e ridurre l'economia sommersa cercando di sviluppare un ampio mix di politiche sanzionatorie e misure preventive per trasformare il lavoro non dichiarato in occupazione regolare».

In un'altra studio della commissione europea si legge «la strategia politica più efficace per lottare contro il lavoro sommerso consiste in un mix di politiche. L'approccio ottimale comprende azioni preventive e sanzioni: semplificazione delle procedure e della legislazione, maggiore sensibilizzazione del pubblico ai possibili effetti negativi del lavoro sommerso e dell'economia del sommerso, scambi di informazioni e maggiore comunicazione, cooperazione fra le autorità, sorveglianza e sanzioni, riduzione degli oneri fiscali sul lavoro. Occorre facilitare l'accesso all'economia formale per coloro che desiderano esservi integrati. Occorre rimuovere l'eccessiva burocrazia, la complessità legislativa e l'handicap della povertà».

⁽⁵⁵⁶⁾ I recenti impegni assunti a livello europeo inducono a pensare che il problema dell'economia sommersa vada affrontato predisponendo una strategia complessiva che faccia leva sulla vigilanza, su interventi di semplificazione della normativa e di incentivazione e, soprattutto, sullo sviluppo locale; su una tastiera di strumenti, dunque, che puntino a potenziare il sistema infrastrutturale del paese, a promuovere dinamiche di crescita «dal basso», a migliorare la qualità dei sistemi produttivi, ad innovare il sistema fiscale e a rendere più funzionale la P.A.

⁽⁵⁵⁷⁾ Com(2003) 336 del 3 giugno 2003

- 2) Le politiche di emersione del lavoro sommerso affrontano indirettamente il problema del lavoro sommerso;

In questo senso è chiaro che le indicazioni della Commissione per rafforzare la lotta al sommerso vadano nel senso di razionalizzare e rendere effettive alcune regole nazionali in materia di rapporti di lavoro. In particolare, come si è visto, si parla di elevare e garantire i salari minimi; rendere i sistemi di sicurezza sociale coerenti con l'incentivazione del lavoro regolare; rafforzare il sistema delle sanzioni; coinvolgere sempre più le parti sociali. Assai poco si parla invece di ridurre i vincoli all'uso del lavoro e soprattutto del lavoro atipico come misura antisommerso. Al riguardo anzi la Commissione sembra ingranare una spettacolare retromarcia, già avviata, a guardar bene, con il Libro Verde sulla *flexicurity* del novembre 2006⁵⁵⁸.

Comunque, Le azioni della maggior parte degli Stati membri volte a contrastare il lavoro nero/irregolare gravitano in modo convergente e divergente intorno a tre tipi di politiche:

- politiche di prevenzione per il lavoro irregolare anche attraverso il ricorso a politiche attive del lavoro
- politiche di semplificazione amministrativa e di incentivazione del lavoro irregolare;
- incentivazione e sviluppo di politiche repressive mediante ispezioni e controllo e finalizzate a sanzionare⁵⁵⁹.

- 3) Politiche di incentivazione e punitive più vicine dall'orientamento liberista:

Secondo le indicazioni UE, l'emersione sarebbe favorita da un mix di strumenti: 1) semplificazione amministrativa, comprendente servizi per imprese nuove e piccole; 2) rafforzamento degli incentivi all'emanazione, comprendente la rimozione dei disincentivi a dichiarare il lavoro, la riduzione della tassazione sul lavoro, nonché politiche attive del lavoro, protezione sociale e sviluppo di efficaci servizi per l'impiego; 3) rafforzamento delle sanzioni e della sorveglianza,

⁽⁵⁵⁸⁾ V. Zoppoli L., Unioneop cit, p(41).

⁽⁵⁵⁹⁾ V. Isfol: Le politiche per l'emersione del lavoro nero e irregolare –quadro istituzionale e normativo”, monografico n. 11,2007,p(37) dal sito internet www.isfol.it

migliorando la comunicazione e la cooperazione tra le autorità coinvolte; 4) rafforzamento della coscienza dell'opinione pubblica sul tema; 5) monitoraggio e quantificazione del fenomeno con dati confrontabili. Fondamentali inoltre sono il dialogo sociale, un approccio di genere e lo scambio di buone prassi.

Comunque, nella prospettiva di intervenire sul funzionamento del mercato del lavoro, la Commissione nel 1998 indica una decina di ~~opzioni~~ "politiche", di cui solo tre sono orientate a sanzionare o incentivare ~~persone~~ o aziende che approfittano del sistema e danneggiano nel contempo il benessere della collettività". Le altre sette si collocano quasi tutte sul versante delle terapie liberiste.

- 4) In tutti gli stati membri l'intervento sul sommerso è inserito nell'ambito delle politiche per l'occupazione e lo sviluppo. Quasi sempre l'azione contro il sommerso viene considerata una priorità da gestire assieme all'abbattimento della pressione tributaria, alla semplificazione burocratica a tutti i livelli della pubblica amministrazione, alla qualificazione del sistema imprenditoriale e del mercato del lavoro. A partire da questa comune posizione, l'intervento sul sommerso combina in modo diverso la leva degli incentivi, quella delle riforme strutturali su specifici settori e segmenti professionali e gli investimenti nelle strutture di controllo.
- 5) Le politiche di emersione del lavoro sommerso dipendono, in grande misura, dall'efficacia delle norme in materia di lavoro e delle regolamentazioni fiscali e di sicurezza sociale, ciò comporta il rafforzamento dei mezzi e dell'azione delle varie autorità nazionali responsabili di tali settori, così come la necessità di un miglior coordinamento e comunicazione delle informazioni tra di esse.

La scelta dell'approccio dipende molto dal contesto in cui questo deve essere attuato per il quale si dovrebbe tener presente il contesto locale, regionale e nazionale. Infatti, per esempio, il lavoro sommerso del Sud Italia richiede un differente approccio rispetto a quello della Svezia. Per determinare una politica efficiente è necessario guardare alle cause e alle determinanti del lavoro sommerso.

- 6) Le politiche di emersione del lavoro sommerso in Europa sono politiche restrittive :

In realtà le ragioni per le quali l'Unione Europea ritiene che il sommerso debba essere combattuto sono sostanzialmente quattro :per tutelare le entrate

erariali, le condizioni di lavoro, la sicurezza dei consumatori e la concorrenza tra imprese.

La concorrenza forse costituisce, almeno storicamente, la prima ragione per cui il lavoro sommerso è stato combattuto in ambito comunitario, esso altera i meccanismi della concorrenza in quanto le imprese regolari sopportano un costo del lavoro più elevato rispetto alle concorrenti che operano completamente o parzialmente nel sommerso, con costi di produzione più bassi e quindi possibilità di offrire ai consumatori merce più economica rispetto a quella venduta dalle imprese regolari.

Quest'ultimo aspetto merita tuttavia maggiore approfondimento in quanto le politiche di sostegno all'occupazione regolare trovano spesso un ostacolo nel diritto comunitario della concorrenza; esse vengono spesso considerate come misure protezionistiche tese a favorire la produzione nazionali a scapito della libera concorrenza europea.

L'art.87 del trattato individua anche alcune tipologie di aiuti che possono legittimi ed in particolare, ~~possono~~ considerarsi compatibili con il mercato comune:

- a) Gli aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita sia basso oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione;
- b) Gli aiuti destinati a promuovere la realizzazione di un importante progetto di interesse europeo oppure a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro;
- c) Gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o talune regioni...;
- d) Gli aiuti destinati a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio...
- e) Le altre categorie di aiuti determinate con decisione dalla Commissione” (paragrafo 3).

In tali categorie possono rientrare anche i provvedimenti adottati dai singoli paesi per indurre i datori di lavoro ad uscire dal sommerso ed applicare ai propri

dipendenti le norme di legge e i contratti collettivi, attraverso dell' incentivi economici e normativi che riducano il costo dell'emersione.

Questa situazione nel caso dell' Italia si è avuto con i contratti di riallineamento , diversamente è accaduto invece per la legge 18 ottobre 2001 n. 383.

5.3 La Flessicurezza e il lavoro sommerso in Europa⁵⁶⁰

Le linee integrate per la Crescita e l'Occupazione (OICO) sono ispirate ai principi comuni per la flexicurity individuati dalla Comunicazione della Commissione *Toward Common Principles of Flexicurity: More and better job through flexibility and security*. Con il lancio della strategia di Lisbona si era ampiamente compreso che lo sforzo per incrementare l'occupazione non era stato ancora sufficiente e oltre ad insistere sui fattori di crescita e occupazione occorreva impegnarsi più fortemente sul fronte della coesione sociale con la creazione di more and better jobs, realizzando un efficiente equilibrio tra flessibilità e sicurezza, ampiamente noto col termine flexicurity⁵⁶¹.

Il 15 luglio 2008 il Consiglio ha adottato la decisione sugli orientamenti a favore dell'occupazione che, insieme alla raccomandazione relativa agli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e della Comunità, forma gli orientamenti integrativi per la crescita e l'occupazione.

In particolare, la decisione comprende l'orientamento 21 "Favorire al tempo stesso flessibilità e sicurezza occupazionale e ridurre la segmentazione del mercato del lavoro, tenendo debito conto del ruolo delle parti sociali", che sottolinea l'esigenza di affrontare il problema del lavoro clandestino.

Inoltre, nel 2006 la Commissione ha avviato un dibattito pubblico sull'evoluzione del diritto del lavoro in modo tale da sostenere gli obiettivi della strategia di Lisbona ed ottenere una crescita sostenibile con più posti di lavoro di

⁽⁵⁶⁰⁾ La strategia di flessicurezza intende creare un'interazione positiva tra flessibilità e sicurezza.

⁽⁵⁶¹⁾ V. ISFOL, Rapporto 2008, p(47)

La strategia di flessicurezza non significa togliere sicurezza a un gruppo per darla a un altro, ma vuole piuttosto valorizzare l'interazione positiva tra flessibilità e sicurezza. Bisogna ora che gli attori interessati si adoperino assieme per far sì che questa sia una strategia vincente per le economie, i lavoratori e le imprese d'Europa".

migliore qualità. A conclusione del processo di consultazione (avviato sulla base di un apposito Libro verde), la Commissione ha presentato, il 27 giugno 2007, una comunicazione intesa a definire principi comuni in materia di flessicurezza per consentire agli Stati membri di sviluppare strategie di flessicurezza adattate al proprio contesto nazionale.

La comunicazione delinea proposte in merito a **otto principi comuni** di flessicurezza tra cui il seguente ~~La~~ flessicurezza dovrebbe promuovere mercati del lavoro aperti, reattivi e inclusivi, superando la segmentazione riguarda sia gli occupati sia i non occupati. **Le persone inattive, i disoccupati, i lavoratori irregolari**, i precari o quanti si trovano ai margini del mercato del lavoro hanno bisogno di vedersi offrire migliori opportunità, incentivi economici e misure di sostegno per un più facile accesso al lavoro o di supporti per essere aiutati a progredire verso un'occupazione stabile e giuridicamente sicura. Il sostegno dovrebbe essere disponibile per tutti gli occupati al fine di rimanere occupabili, progredire e gestire le transizioni verso il mondo del lavoro e da un posto di lavoro all'altro"⁵⁶².

I **principi comuni** sono stati accolti con favore dal Parlamento europeo e dal Consiglio occupazione che ha invitato la Commissione ad assumere le iniziative necessarie per consentire l'attuazione dell'approccio proposto per gli Stati membri.

Il Parlamento europeo, in particolare, nella risoluzione dell'11 luglio 2007 su ~~modernizzare~~ "il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo" sottolinea che la lotta contro il lavoro sommerso rientra tra le priorità di una riforma del diritto del lavoro negli Stati membri. Il Parlamento europeo, inoltre, invita gli Stati membri a rivedere e adattare i sistemi di previdenza sociale e a completare le politiche attive del mercato del lavoro, segnatamente la formazione e l'apprendimento permanente allo scopo di realizzare nuove realtà lavorative,

⁽⁵⁶²⁾ Bruxelles, 28 giugno 2007 - La Commissione propone oggi la definizione di alcuni principi comuni in materia di flessicurezza, allo scopo di promuovere la creazione di un maggior numero di posti di lavoro più qualificati combinando insieme flessibilità e sicurezza per i lavoratori e le imprese. Le strategie di flessicurezza possono contribuire a rendere più moderni i mercati europei del lavoro e ad affrontare meglio le sfide e a cogliere le opportunità della globalizzazione. Esse prevedono contemporaneamente accordi contrattuali flessibili e affidabili, politiche attive del mercato del lavoro, strategie globali di apprendimento permanente e sistemi moderni di previdenza sociale atti a garantire un adeguato sostegno al reddito nei periodi di disoccupazione.

sostenere le transizioni tra professioni e il reinserimento nel mercato del lavoro per evitare una non necessaria dipendenza dai sussidi e dal lavoro sommerso.

Il **Consiglio europeo** del 13 e 14 marzo 2008, ha **invitato gli Stati membri ad attuare i principi comuni concordati di flessicurezza** delineando nei loro programmi nazionali di riforma per il 2008 le modalità nazionali di attuazione di tali principi.

Il 19 maggio 2008 la Commissione ha lanciato, in cooperazione con le parti sociali europee, la **–missione per la flessicurezza**”, un’iniziativa per contribuire alla messa in pratica, a livello nazionale della flessicurezza .

Il Parlamento europeo (PE) recepisce le istanze internazionalistiche tese al rafforzamento della dimensione sociale della globalizzazione, ritenendo che la promozione di posti di lavoro dignitosi dovrebbe rappresentare una priorità sia sul piano nazionale, sia su quello dell’UE, nonché a livello globale ⁵⁶³. Secondo il PE, garantire un lavoro dignitoso, assicurando diritti sindacali, protezione sociale e uguaglianza di genere, è indispensabile per sradicare la povertà. Il PE medesimo, tuttavia, non può fare a meno di registrare che, ancora alla fine del 2005, il programma e l’obiettivo di un lavoro dignitoso per tutti rappresentano una lacuna nella politica estera e nelle politiche commerciali e monetarie dell’Unione ⁵⁶⁴. La comunicazione della Commissione del 24 maggio 2006 **–Promuovere la possibilità di un lavoro dignitoso per tutti. Contributo dell’Unione alla realizzazione dell’agenda per il lavoro dignitoso nel mondo**” ⁵⁶⁵. Tale atto ha rappresentato la formale ricezione da parte dell’UE dei programmi e degli obiettivi dell’agenda per il lavoro dignitoso nel mondo. In tal guisa si colma, in linea di principio, la lacuna paventata dal Parlamento europeo.

Il programma varato dalla Commissione, e qui sta il cuore dei rapporti fra l’agenda dell’OIL e l’agenda di Lisbona, mira anzitutto a garantire i diritti sociali fondamentali ⁵⁶⁶, che costituiscono lo **–zoccolo minimo**” di diritti stabilito dalla

⁽⁵⁶³⁾ V. Parlamento europeo 2005.

⁽⁵⁶⁴⁾ V. Parlamento europeo 2005.

⁽⁵⁶⁵⁾ Commissione europea 2006.

⁽⁵⁶⁶⁾ V. Commissione europea 2006 e 2006.

comunità internazionale e già riconosciuto dall'Unione ⁵⁶⁷. Il disegno comunitario, tuttavia, ha una portata più ampia ed ambiziosa, in quanto riguarda gli aspetti sociali dello sviluppo sostenibile, puntando a far ruotare la crescita attorno a valori e principi - per gli interventi e per l'azione di governo - che coniughino concorrenzialità economica e giustizia sociale. In un simile *framework*, il lavoro dignitoso, da un lato, è parte integrante dell'agenda sociale europea, dall'altro, è veicolo per la promozione e la proiezione all'esterno del modello di sviluppo economico e sociale integrato dell'UE.

La comunicazione del 2006 ha una valenza pratica, poiché, all'interno di un'impostazione globale, indica concretamente come promuovere il lavoro dignitoso, attraverso:

- a) la tutela dei diritti sociali fondamentali, con speciale attenzione al lavoro infantile e alla dimensione di genere;
- b) una politica degli investimenti funzionale alla creazione di occupazione;
- c) una migliore *governance* anche grazie al dialogo sociale;
- d) l'identificazione e la gestione delle carenze esistenti in materia di lavoro dignitoso;
- e) la predisposizione di sistemi funzionanti di protezione sociale, istruzione e formazione permanente;
- f) una migliore cooperazione e divisione di responsabilità tra i principali attori coinvolti;
- g) una riduzione della corruzione accompagnata da regole eque di concorrenza.

Indicati gli obiettivi e gli strumenti, la Commissione prevede una serie di azioni per la promozione del lavoro dignitoso:

(⁵⁶⁷) Si fa riferimento al problema dell'efficacia giuridica della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, riconosciuta dall'art. 6 del Trattato sull'UE, come emendato dal Trattato di Lisbona.

- a) l'incremento del peso specifico di tale concetto nelle politiche per lo sviluppo e gli aiuti esterni dell'UE, nonché negli accordi e nella cooperazione internazionale con i Paesi extracomunitari;
- b) il rinsaldamento della collaborazione con vari *stakeholders* (organizzazioni regionali e internazionali, comunità imprenditoriale, altri soggetti della società civile);
- c) il rafforzamento della nozione *de qua* in un regime di libero scambio⁵⁶⁸;
- d) l'invito agli Stati membri, nel rispetto delle specificità nazionali, a formulare una *roadmap* mirata alla creazione di un lavoro dignitoso per tutti .

In una relazione sul lavoro sommerso in Europa⁵⁶⁹, si evidenziano due elementi di forte preoccupazione per il sindacato, sui quali la Confederazione europea dei sindacati aveva espresso la propria contrarietà. Il primo riguarda il possibile utilizzo del lavoro atipico per combattere l'economia sommersa: il Parlamento di Strasburgo, vi si legge «chiede agli Stati membri di prevedere forti incentivi per chi si impegna a trasformare il lavoro sommerso in economia formale e ritiene che i contratti atipici possano svolgere in tal senso un ruolo per assicurare da un lato l'emersione del lavoro nero e dall'altro per creare una maggiore stabilità lavorativa». (E', oltretutto, una contraddizione affermare che il lavoro atipico possa contribuire a «creare maggiore stabilità lavorativa»). Un secondo aspetto preoccupante riguarda l'invito rivolto dal Parlamento europeo agli Stati membri affinché applichino un patto per l'emersione che preveda l'emersione graduale, senza sanzioni. Il testo della relazione dichiara, infatti, in proposito: il Parlamento invita «la Commissione a proporre agli Stati membri ed ai soggetti sociali ed economici coinvolti nella lotta al lavoro non dichiarato, un patto per l'emersione dal sommerso, volto a permettere l'emersione graduale delle attività non dichiarate, patto da intendersi come periodo transitorio limitato senza il ricorso a sanzioni, allo scadere del quale si dovranno però prevedere meccanismi di inasprimento del

(⁵⁶⁸) Vladim commissario europeo per l'occupazione, gli affari sociali e le pari opportunità, ha dichiarato: "La flessicurezza è il modo migliore per assicurare che i cittadini europei godano di un livello elevato di sicurezza occupazionale, cos  da poter trovare un buon lavoro in ogni fase della loro vita attiva in un contesto economico in rapido cambiamento".

(⁵⁶⁹) V. Ornella Cilona, Cgil nazionale :Il lavoro in Europa Notiziario sulle politiche attive del lavoro in Europa, Numero 7, ottobre 2008,p(3).

regime sanzionatorio”. Non è, infine, chiaro come politiche di responsabilità sociale, auspiccate nella relazione, possano contribuire alla lotta contro il lavoro nero, poiché, per definizione, tali politiche vanno al di là di leggi e contratti, mentre il sommerso è, al contrario, caratterizzato proprio dal mancato rispetto di norme e di accordi collettivi. Nella relazione si legge, infatti, che il Parlamento europeo “invita gli Stati membri, i partner sociali e gli altri attori chiave sul mercato del lavoro a incoraggiare il ricorso alla responsabilità sociale delle imprese (CSR) e ad altri approcci simili per combattere il lavoro sommerso”.

5.4 Il lavoro dignitoso nell’Unione Europea “Il lavoro dignitoso: un impegno per l’Unione”⁵⁷⁰

Nel corso della sua storia l’Unione ha elaborato un modello di sviluppo economico e sociale che, superando la diversità delle situazioni nazionali, si appoggia su valori e principi comuni, e in particolare sull’obiettivo sancito dal trattato di promuovere collettivamente il progresso economico e sociale.

La normativa comunitaria consolidata in tema di occupazione, politica sociale ed equiparazione dei generi trascende per molti aspetti le norme e le iniziative internazionali soggiacenti alla nozione di lavoro dignitoso e ne incorpora i più importanti principi. Le norme dell’ILO costituiscono lo sfondo di numerose politiche, disposizioni legislative ed accordi collettivi negli Stati membri ed a livello europeo. Le norme e le iniziative dell’ILO completano inoltre la normativa comunitaria consolidata nei campi che la legislazione e le politiche comunitarie non coprono o coprono solo parzialmente, quali gli aspetti amministrativi e l’ispettorato

⁽⁵⁷⁰⁾ Gli Stati membri hanno già ratificato un gran numero di convenzioni dell’Organizzazione Internazionale del lavoro (OIL), che riguardano segnatamente i diritti sociali fondamentali, l’ispettorato del lavoro, gli aspetti amministrativi dell’impiego, l’occupazione, la sicurezza sociale e i salari. Molti Stati membri hanno avviato il processo di ratifica delle convenzioni più recenti (salute e sicurezza sul posto di lavoro, condizioni di lavoro). È importante che gli Stati membri proseguano nel processo di ratifica e d’applicazione delle convenzioni aggiornate. La Commissione incoraggerà ed agevolerà per quanto necessario tale processo tenendo conto delle competenze e delle politiche comunitarie in materia di occupazione. Prima dell’estate 2008 la Commissione europea redigerà un bilancio consuntivo di quanto fatto per dar seguito alla presente Comunicazione, a far sì che le politiche e le iniziative dell’Unione contribuiscano ulteriormente a promuovere l’agenda per il lavoro dignitoso.

del lavoro, la libertà sindacale, i negoziati collettivi e le norme di minima nel campo della sicurezza sociale⁵⁷¹.

Comunque, la promozione di un lavoro dignitoso⁵⁷² e produttivo in condizioni di libertà, equità, sicurezza e dignità per donne e uomini, in tutti i paesi del mondo, è al centro delle finalità dell'agenda politica dell'Unione Europea. L'approvazione, da parte del Consiglio, della comunicazione del 24 maggio 2006 dal titolo "Promuovere la possibilità di un lavoro dignitoso per tutti" non si limita a promuovere i diritti minimi in materia di lavoro ma indica anche le azioni concrete da intraprendere per realizzare una politica dell'occupazione a livello europeo, rafforzando tutte quelle strategie, azioni e programmi nell'Unione e nel mondo⁵⁷³.

È chiaro che il lavoro dignitoso sia oggetto di politiche interne ed internazionali. Con riferimento alla situazione dell'Unione, tuttavia, non può non essere rilevato un eccesso di ottimismo nel quadro delineato dalla Commissione. Se, da un lato, gli Stati membri sono incoraggiati a proseguire nel processo di ratifica e di applicazione delle convenzioni dell'OIL, dall'altro, l'evidenza sui risultati già raggiunti, piuttosto che sulle lacune da colmare, sembra indirizzare l'impegno comunitario più alla cooperazione internazionale che alla politica interna, come se i livelli di tutela già attuati o comunque perseguiti dalle politiche sociali dell'UE potessero prescindere dall'implementazione del lavoro dignitoso⁵⁷⁴. Ciò sembra evincersi dal passaggio secondo cui: ~~La~~ normativa comunitaria consolidata in tema

(⁵⁷¹) V. Commissione Delle Comunità Europee, Promuovere la possibilità di un lavoro dignitoso per tutti, Bruxelles, 24.5.2006,p(4).

(⁵⁷²) La categoria di lavoro dignitoso trova un riscontro anche nell'elaborazione comunitaria con riguardo alla nozione, più settoriale, di ~~quality in work~~”, tradotta come lavoro di qualità o qualità del lavoro. La qualità del lavoro è posta dalla Commissione al centro del modello sociale europeo. Promuovere la qualità del lavoro significa, secondo tale orientamento, realizzare gli obiettivi di una migliore e maggiore occupazione(*better and more jobs*) nonché di un mercato della conoscenza competitivo e inclusivo.

V. Faioli M., op cit, p(61).

(⁵⁷³) V. Massimiani C;op cit,p(16).

(⁵⁷⁴) Come si è avuto modo di ricordare, con la ricezione dell'agenda per il lavoro dignitoso nel mondo, le istituzioni europee sono state rese edotte sull'impegno di cooperazione comune inteso a promuovere le possibilità di lavoro dignitoso in ogni parte del mondo, principalmente in quei Paesi in cui mancano i diritti minimi sul lavoro, il c.d. zoccolo duro garantito dall'OIL. Un impegno, quindi, che trascende i confini dell'Europa. In via d'esegesi, è sintomatico l'utilizzo dell'aggettivo ~~good~~” in luogo di ~~decent~~”, per indicare quel qualcosa di più che rispecchia, o meglio dovrebbe rispecchiare, la situazione dei mercati del lavoro europei rispetto a quei mercati in cui manca ancora il substrato minimo di garanzie dei lavoratori.

di occupazione, politica sociale ed equiparazione dei generi trascende per molti aspetti le norme e le iniziative internazionali soggiacenti alla nozione di lavoro dignitoso e ne incorpora i più importanti principi [...] La strategia di Lisbona e l'Agenda sociale europea vanno al di là degli obiettivi dell'agenda per il lavoro dignitoso nel fornire una cornice politica ben più ampia per una risoluta attività a favore dell'occupazione, dell'equiparazione dei generi e della coesione sociale”⁵⁷⁵.

Il presupposto delle affermazioni che precedono è suffragato dalla Commissione attraverso un'enfasi quasi promozionale del modello sociale europeo, la cui perseverante vitalità è messa in discussione dalla dottrina e richiede un periodico sforzo di rinvigorismento e ammodernamento da parte delle istituzioni europee⁵⁷⁶. Il postulato della Commissione non può essere condiviso in un'ottica di allargamento dell'UE a 27 Stati membri, dal momento che non è pensabile un modello unico ed universalmente valido, ma nemmeno un'Europa sociale a geometria variabile⁵⁷⁷.

A quasi un anno dalla comunicazione, il rapporto del PE su “Promuovere la possibilità di un lavoro dignitoso per tutti” mostra che l'UE può svolgere un ruolo significativo nella promozione del lavoro dignitoso “attraverso le politiche sia interne che esterne” (⁵⁷⁸). Dal rapporto si evince che la tutela dei diritti sociali nell'UE a 27 non è così progredita come ottimisticamente aveva tentato di presentare la Commissione⁵⁷⁹. Se, da un lato, v'è una generale attuazione delle norme fondamentali del lavoro⁵⁸⁰, dall'altro, si registra che la maggior parte dei Paesi membri non ha ancora ratificato le convenzioni OIL in materia di politica dell'occupazione (C168), salute e sicurezza sul lavoro (C155), protezione della

(⁵⁷⁵) V. Commissione europea (2006a), Promuovere la possibilità di un lavoro dignitoso per tutti. Contributo dell'Unione alla realizzazione dell'agenda per il lavoro dignitoso nel mondo, COM(2006) 249 def., 24.5.2006, Bruxelles.

(⁵⁷⁶) V. Consiglio europeo (2001), Conclusioni della Presidenza, 23-24.3.2001, Stoccolma. e Consiglio europeo (2003), Conclusioni della Presidenza, 20-21.3.2003, Bruxelles. ; Parlamento europeo (2006), Risoluzione su un modello sociale europeo per il futuro, Proc. 2005/2248(INI), P6_TA(2006)0340, 6.9.2006, Strasburgo.

(⁵⁷⁷) V. Massimiani C; op cit, p(19).

(⁵⁷⁸) Si rinvia a Parlamento europeo 2007a.

(⁵⁷⁹) Più precisamente dall'allegato I al rapporto, che delinea il livello di ratifica delle convenzioni dell'OIL nell'UE a 15, a 25, a 27 e nei Paesi candidati all'adesione.

(⁵⁸⁰) Come garantite dalle otto convenzioni fondamentali dell'OIL; v. supra, nt. **Error! Bookmark not defined.** Fanno eccezione la Repubblica Ceca e L'Estonia in relazione alla convenzione C138 sull'età minima; si rinvia a Parlamento europeo 2007a.

maternità (C183), parità di trattamento e mantenimento dei diritti di sicurezza sociale in caso di mobilità (C118 e C157), lavoratori migranti (C97 e C143). Ciò implica, in determinati contesti, livelli di tutela inferiori agli standard internazionali. Il dato, peraltro, è corroborato, da un punto di vista numerico e quantitativo, dalla c.d. graduatoria del lavoro dignitoso, elaborata nel 2003 dall'OIL e allegata al rapporto del PE⁵⁸¹.

In un quadro non certo idilliaco si innesta il rapporto fra il lavoro dignitoso e la flessicurezza in Europa, riconosciuto dalla stessa relatrice al PE laddove ritiene che ~~la~~ flessibilità del mercato del lavoro e la sicurezza dell'occupazione non siano obiettivi che si escludano a vicenda, ma che, grazie a prassi appropriate, debbano rafforzarsi vicendevolmente⁵⁸². L'inciso, nella sua essenzialità, è di portata considerevole, giacché non vede un ossimoro nella relazione fra flessibilità e sicurezza e, soprattutto, ne certifica la ~~compatibilità~~, purché perseguita attraverso ~~prassi appropriate~~, con il concetto di lavoro dignitoso

Una volta affermato nelle conclusioni di Berlino un concetto dai contenuti più ampi e garantisti rispetto al lavoro dignitoso, si instaura in tale contesto un rapporto fra forma *standard* dei rapporti di lavoro e flessibilità che non troverà cittadinanza nei principi comuni di flessicurezza. La flessibilità, in un'ottica fortemente garantista, avrebbe dovuto essere una sorta di strategia ausiliaria, intesa soprattutto al reinserimento professionale sul mercato del lavoro dei soggetti meno tutelati. Perciò era subito affiancata alla formula della flessibilità la sicurezza, per prevenire che ~~more labour market flexibility will lead to a reduction of social protection for employees~~⁵⁸³. Da qui, altresì, l'invito agli Stati membri a rafforzare la forma comune dei rapporti di lavoro e ad attuare un'efficace sorveglianza e politica di prevenzione nei confronti dell'utilizzo abusivo dei lavori atipici.

Di tutto questo non v'è traccia nei principi comuni di flessicurezza proposti dalla Commissione, né tantomeno in quelli adottati dal Consiglio. Questi ultimi appaiono sicuramente più equilibrati e garantisti rispetto ai primi, ma non

⁽⁵⁸¹⁾ V. Parlamento europeo (2007), Relazione su ~~Promuovere~~ la possibilità di un lavoro dignitoso per tutti", Proc. 2006/2240(INI), A6-0068/2007, 15.3.2007.

⁽⁵⁸²⁾ V. Parlamento europeo (2007), Relazione su ~~Promuovere~~ la possibilità di un lavoro dignitoso per tutti", Proc. 2006/2240(INI), A6-0068/2007, 15.3.2007.

⁽⁵⁸³⁾ V. Massimiani C; op cit, p(19).

rispondono appieno alle sollecitazioni di tutela dei lavoratori provenute da più parti. Non v'è alcun riferimento alla relazione fra forma comune dei rapporti di lavoro e forme flessibili e nemmeno ad una politica di sorveglianza sugli abusi nel ricorso al lavoro atipico. Residua, in materia, un non meglio precisato invito del Consiglio ad una "efficace sorveglianza" sui "progressi" nell'attuazione della strategia, senza alcuna specificazione inerente al merito del controllo⁵⁸⁴.

Il programma comunitario per l'occupazione e la solidarietà sociale

PROGRESS è il programma dell'Unione europea a favore dell'occupazione e della solidarietà sociale, istituito per sostenere finanziariamente l'attuazione degli obiettivi che l'UE si è posta nel campo del lavoro, degli affari sociali e delle pari opportunità e che ha enunciato nell'Agenda Sociale Europea. Il programma contribuisce anche alla messa in atto della strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione: invero, esso costituisce il nuovo strumento di finanziamento, per il periodo 2007-2013, destinato a sostituire i diversi Programmi Comunitari operativi fino alla fine del 2006 nei settori della solidarietà sociale e dell'occupazione, ossia:

- il Programma per combattere le discriminazioni;
- il Programma per combattere l'emarginazione sociale;
- il Programma a sostegno della Strategia Quadro Comunitaria per la parità tra donne e uomini;
- il Programma per la promozione delle Organizzazioni attive a livello europeo nel settore della parità tra donne e uomini;
- il Programma per la promozione di misure di incentivazione nel settore dell'occupazione.

Il programma è articolato in 5 sezioni:

1. Occupazione: sostegno all'attuazione della Strategia Europea per l'Occupazione (SEO);
2. Protezione sociale e integrazione: sostegno all'applicazione del Metodo di Coordinamento Aperto (OMC) nel settore della protezione sociale e dell'integrazione;

⁽⁵⁸⁴⁾ V. Massimiani C; op cit, p(16).

3. Condizioni di lavoro: sostegno al miglioramento dell'ambiente e delle condizioni di lavoro, incluso la salute e la sicurezza sul lavoro e la conciliazione tra vita professionale e familiare;
4. Diversità e lotta contro la discriminazione: sostegno all'applicazione efficace del principio della non discriminazione e promozione della sua integrazione in tutte le politiche UE;
5. Parità fra uomini e donne: sostegno all'applicazione efficace del principio della parità uomo-donna e promozione della sua integrazione in tutte le politiche dell'Unione Europea.

Appendice

Gli accordi di cooperazione bilaterale tra Francia e Italia

1. Italia - Francia: cooperazione in materia di lotta al lavoro irregolare 5/11/2008.
2. lo sviluppo della cooperazione bilaterale tra il Ministero del lavoro e della Previdenza Sociale italiano e il Ministero del Lavoro, delle Relazioni Sociali e della Solidarietà francese volto a combattere il lavoro irregolare 12 marzo 2008.
3. Italia - Francia: cooperazione in materia di immigrazione 30/11/2007.
4. Italia - Francia: cooperazione in materia di lotta al lavoro illegale, immigrazione e politiche attive dell'impiego del 25/1/2005.

**1. Italia - Francia: cooperazione in materia di lotta al lavoro irregolare
5/11/2008.**

Il 5/11/2008 nella prestigiosa sede di “Villa Faravelli”, gentilmente concessa dal Sindaco di Imperia dr. Luigi SAPPA, si sono riuniti i Servizi ispettivi delle Direzioni del lavoro, della Direzione dipartimentale e degli Enti previdenziali di Imperia, Nizza e Cuneo. Per la Francia erano presenti la Direttrice della Direzione del lavoro d.ssa Francoise Buffet, la Direttrice aggiunta d.ssa Croville e quattro ispettori del lavoro della Direzione dipartimentale del lavoro di Nizza, nonché funzionari degli Istituti previdenziali di Nizza e Mentone. Per l'Italia erano presenti, oltre al dr. Luigi Parisi, Direttore Provinciale del lavoro di Imperia, anche i Direttori regionali della Liguria e della Valle d'Aosta, il Direttore dell'INAIL di Imperia, Ispettori del lavoro e Ispettori dell'INPS e Ispettori dell'INAIL delle province di Imperia e di Cuneo. Dopo l'atto politico del 15/02/2008, sottoscritto a Torino tra i Ministri del Lavoro Italiano e quello Francese che determina le modalità della cooperazione bilaterale da porre in essere per contrastare il lavoro irregolare con la riunione del 5 di questo mese si inizia ad operare realmente. La dichiarazione sottoscritta prevede il tipo di collaborazione che dovrà avvenire nella fase sperimentale, prima della fine del 2008, che consisterà principalmente in:

1. scambi di informazione a carattere generale e scambi di buone pratiche in campo ispettivo da porre in essere attraverso incontri periodici, anche sotto la forma di seminari di formazione interregionali e transfrontalieri;

2. studio di eventuali modalità di controlli coordinati e concertati nei due versanti della frontiera fatta salva la possibilità di intervento di osservatori dei servizi interessati nel rispetto delle autorità gerarchiche nazionali e intesi a tutelare i controlli medesimi da contestazioni delle parti controllate;

3. definire le modalità di scambio di informazione e dati sulle imprese e persone controllate nei limiti e per gli scopi previsti ed autorizzati dalle rispettive legislazioni nazionali.

Viene anche individuato l'ambito materiale ove dovrà avvenire la collaborazione precisando che si svilupperà, in una prima fase, nel settore delle politiche di lotta contro il lavoro irregolare (~~illegale~~” la definizione francese) e sarà successivamente estesa anche ai controlli per assicurare la salute e la sicurezza sui luoghi di lavoro. L'ambito territoriale interessato comprende per la Francia le regioni Rhone-Alpes e PACA e per l'Italia quelle del Piemonte, della Liguria e della Valle d'Aosta.

La sperimentazione dovrà portare alla sottoscrizione di accordi bilaterali che dovranno essere successivamente ratificati secondo le modalità previste in ciascun paese.

Diversi sono stati gli incontri che si sono stati gli incontri di lavoro ed intesa seguiti alla sottoscrizione della Dichiarazione di intenti tra i due Ministri del lavoro, ma solo nell'incontro del 25/9/2008, tenutosi a Nizza, si è incominciato a parlare di Ispezioni congiunte.

Nell'incontro svoltosi il 5/11/2008, nella cornice di Villa Faravelli, si è profilata la volontà di procedere a grandi passi verso la realizzazione di quanto previsto dalla dichiarazione del 15/02/2008, ma non solo.

Infatti, entro la fine dell'anno, verranno effettuate ispezioni ~~multiste~~” sia sul territorio italiano che su quello francese. Questo al fine di valutare le rispettive tecniche ispettive ed acquisire metodologie tese a migliorare l'efficacia dei rispettivi Servizi Ispettivi.

Al termine dell'incontro il Direttore provinciale dei Imperia si è mostrato molto soddisfatto del risultato raggiunto, con l'impegno e la volontà di tutti gli interessati, che nella riunione tenutasi a Marsiglia il 5/3/2008 sembrava un progetto irrealizzabile.

2. Giornata di seminario a Marsiglia sullo sviluppo della cooperazione bilaterale tra il

Ministero del lavoro e della Previdenza Sociale italiano e il Ministero del Lavoro, delle Relazioni Sociali e della Solidarietà francese volto a combattere il lavoro irregolare.

Il 6 marzo 2008, presso la sede del World Center di Marsiglia, si è svolta la prima riunione operativa in attuazione della Dichiarazione d'Intenti sottoscritta dal Ministro del lavoro francese ed italiano. Alla riunione sono intervenuti infatti, il Direttore generale della DGAL, la Direttrice Generale per l'attività tecnologica e la Comunicazione, nonché i Direttori Regionali per la Liguria e per la Valle d'Aosta, i Direttori Provinciali di Imperia, Cuneo e Roma e per la Francia il

Segretario Generale della DILTI (Delegation interministérielle à la lutte contre le travail illégal) e il Direttore Generale del lavoro (DGT) ed il Direttore Generale del Progetto contro la frode (DSS).

Il seminario non è stato solo uno scambio di informazioni, ma anche un input per l'attuazione di comuni progetti futuri che ha portato alla costituzione di due gruppi di lavoro: uno relativo alla zona di confine Valle d'Aosta – Torino – Rhone – Alpes l'altro relativo alla zona Imperia – Cuneo – P.A.C.A. Infatti i lavori di programmazione ed organizzazione di questa prima giornata di seminario, sono stati attuati tenendo conto delle relazioni presentate, sul fenomeno, dagli organismi interessati per un'analisi dello stesso sia a livello nazionale che a livello locale. 12 marzo 2008.

3. Immigrazione, dichiarazione della Francia e della Italia Nizza 30 novembre 2007:

Nel corso del vertice Francia – Italia di Nizza, i temi legati all'immigrazione sono stati oggetto di una valutazione approfondita tra le parti, desiderose di rafforzare la loro cooperazione bilaterale ed europea. Le migrazioni rappresentano ormai una sfida fondamentale e decisiva per il futuro delle società europee. Esse sono al centro dell'agenda politica di molti paesi europei visto il contenuto intensificarsi dei flussi migratori. L'interdipendenza delle politiche nazionali impone di lavorare sempre più insieme e richiede una fiducia reciproca sempre più grande.

Per quanto riguarda i movimenti transfrontalieri tra paesi membri dell'Unione è nostro dovere morale prima che politico fare in modo che il rispetto del principio della libera circolazione sia applicato in condizioni di dignità e di sicurezza per tutti. I paesi membri, i cui cittadini si stabiliscono sul territorio di altri paesi di altri paesi membri, così come i paesi di destinazione, non hanno i mezzi per fare fronte a questa situazione. Occorre quindi sostenere maggiormente l'integrazione sociale e la cooperazione tra i paesi membri attraverso programmi comunitari.

La questione dell'immigrazione illegale è anch'essa un'emergenza, in particolare nel Mediterraneo e nell'Europa del Sud. Anche in questo caso si tratta di una sfida che travalica le possibilità dei paesi rivieraschi singolarmente presi, e che necessita quindi di una assunzione di responsabilità collettiva a livello europea. Francia e Italia hanno ribadito il loro sostegno all'approccio globale adottato dal Consiglio europeo, nonché il loro impegno a mettere in atto le decisioni prese in questo contesto, e a sviluppare tutte le iniziative lanciate durante le conferenze di Rabat e di Tripoli. Il prossimo vertice Unione Europea – Africa di Lisbona rappresenterà un'occasione importante per verificare i progressi compiuti fino ad oggi e per tracciare le prospettive future. Il pieno coinvolgimento dei paesi terzi nel controllo comune delle frontiere rimane essenziale. In questo contesto, l'azione di Frontex, di cui la Francia e l'Italia sono i principali contributori, assume un'importanza particolare.

Francia e Italia hanno adottato una serie di misure atte a sviluppare la loro cooperazione e a porre le basi di un coordinamento in questo campo:

1. La Francia e l'Italia decidono di concentrarsi sistematicamente prima di ogni misura di carattere generale in materia di asilo politico e d'immigrazione suscettibile di avere delle conseguenze importanti per l'altro partner. I due paesi opereranno insieme al livello europeo, allo scopo di promuovere l'adozione di un patto europeo dell'immigrazione che dovrebbe essere il fondamento della politica comune in materia per gli anni a venire.
2. Per quanto riguarda la lotta all'immigrazione clandestina, i due paesi decidono di dare un nuovo slancio alla cooperazione alle frontiere comuni,

ricorrendo a pattugliamenti misti, in particolare tra Montone e Ventimiglia, e tra Bardonecchia e Modane, nonché organizzando operazioni “ad alto impatto” sui treni internazionali, e mobilitando a tal fine i CCPD (Centri Comuni di Polizia Doganale).

3. Esprimendo la loro preoccupazione per i flussi di migranti clandestini in provenienza dalla sponda sud del Mediterraneo, in particolare attraverso la nuova strada che raggiunge le coste della Sardegna, la Francia e l'Italia sono determinate a mettere in atto una stretta cooperazione con i paesi interessati in materia di controllo alle frontiere, di rimpatrio e di lotta alle organizzazioni criminali che gestiscono il traffico di migranti. La Francia e l'Italia incoraggiano i paesi del Mediterraneo a partecipare alle operazioni di pattugliamento e a ogni altra iniziativa promossa da Frontex, nonché ai programmi comunitari in materia di migrazione. A tale fine, i due paesi si impegnano a mettere a disposizione di Frontex i mezzi tecnici e umani ai paesi del sud Mediterraneo, nonché a sostenere le iniziative a livello europeo per dare loro i mezzi tecnici per controllare meglio le rispettive frontiere sahariane.
4. Rallegrandosi dei processi compiuti con i paesi dei Balcani occidentali tramite la firma degli accordi comunitari relativi al regime dei visti e alla riammissione, la Francia e l'Italia si impegnano a rafforzare la cooperazione con questi paesi, allo scopo di assisterli nella lotta ai flussi di migranti clandestini alle frontiere orientali dell'Europa. Consapevoli del fatto che i cittadini di questi paesi non pongono problemi particolari in termine di immigrazione illegale, la Francia e l'Italia riconoscono l'opportunità di stabilire, in collegamento con gli altri Stati membri e la Commissione, una “feuille de route” per la liberalizzazione dei visti, che possa loro illustrare chiaramente le misure concrete da adottare per poterne legittimamente beneficiare.
5. Al fine migliorare il controllo a queste frontiere, la Francia e l'Italia propongono altresì di avviare una collaborazione anche con la Grecia, per stimolare, tramite iniziativa a livello comunitario, la collaborazione dei paesi terzi d'origine e di transito dei flussi migratori al Sud-est dell'Europa.

6. La Francia e l'Italia decidono di organizzare, in accordo con il paese terzo interessato, ritorni di gruppi di migranti in situazione irregolare verso i paesi d'origine, con il concorso di Frontex e invitano gli altri paesi interessanti dell'Unione a parteciparvi.
7. La Francia e l'Italia scambieranno le loro rispettive esperienze in materia di allontanamento dei cittadini comunitari per ragioni di sicurezza e per insufficienza di mezzi di sostentamento, e si impegneranno nel definire soluzioni condivise. I due paesi sono d'accordo sull'utilità di avviare una riflessione, a livello europeo, allo scopo di migliorare l'applicazione della direttiva 2004/38/CE.

La Francia e l'Italia intendono incoraggiare lo sviluppo di una politica europea d'integrazione dei gruppi sociali in situazione precaria, mobilitando risorse comunitarie, come richiesto alla Commissione europea dall'Italia e dalla Romania.

8. Per quanto riguarda il diritto all'asilo, la Francia e l'Italia intendono contribuire allo sviluppo di un sistema europeo che possa assicurare, sulla base di convenzioni internazionali, la piena protezione di coloro che ne hanno diritto. La Francia e l'Italia intendono avviare una riflessione comune sulle questioni poste dal libro Verde della Commissione e sviluppare una cooperazione concreta tra le rispettive amministrazioni, attraverso lo scambio di informazioni e di analisi sulle caratteristiche delle domande di asilo.
9. In materia di cooperazione consolare, la Francia e l'Italia hanno deciso di avviare una cooperazione approfondita, in particolare attraverso la messa in comune di mezzi. Tale cooperazione potrebbe tradursi in particolare in esperienze pilota di centri esterni comuni per il rilascio di visti biometrici, di messa in comune di servizi visti e consolari. Queste esperienze pilota bilaterali potrebbero innescare una dinamica tale da consentire ad altri Stati membri di associarsi nel quadro di un'Unione più integrata. La prossima attivazione del sistema d'informazione visti (VIS), la piena realizzazione della cittadinanza europea, il riconoscimento del legame tra migrazioni e

sviluppo sono altrettanti elementi che incentivano a ricercare nuove sinergie sul piano bilaterale ed europeo.

10. Infine, la Francia e l'Italia sono convinte che un approccio globale alle migrazioni sia necessario, in partenariato con i paesi d'origine e di transito, e che, tale approccio vada basato su tre principi : **lotta all'immigrazione illegale, cooperazione nel campo dell'immigrazione legale e azioni di sviluppo in favore dei paesi d'origine**. La Francia e l'Italia convengono di sviluppare uno stretto scambio e una cooperazione approfondita in materia di co-sviluppo, che possa realizzarsi tramite accordi di gestione concretata dell'immigrazione con i paesi d'origine, che coinvolgono ogni aspetto della immigrazione.

Nicols sarkozy presidente della repubblica francese

Romano Prodi presidente de Consiglio dei ministri della Repubblica italiana.

4. Italia - Francia: cooperazione in materia di lotta al lavoro illegale, immigrazione e politiche attive dell'impiego del 25/1/2005.

Accordo di cooperazione bilaterale tra Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali della Repubblica italiana e Il Ministero dell'Impiego, del Lavoro e della Coesione Sociale della Repubblica francese

Il Ministro del Lavoro e delle Politiche sociali della Repubblica italiana, da una parte, e

Il Ministro dell'Impiego, del Lavoro e della Coesione sociale della Repubblica francese, dall' altra parte, di seguito indicate come le Parti,

si congratulano per le azioni realizzate nel quadro dell'attuazione dell'accordo del 14settembre 2002 e auspicando, attraverso il presente accordo, di rafforzare la cooperazione bilaterale tra i due Ministeri nell'ambito delle competenze comuni e, in particolare, di avviare l'la consultazione regolare al fine di promuovere delle posizioni comuni sui dossier comunitari, principalmente nel quadro della Strategia di Lisbona, prima delle principali scadenze internazionali (BIT, 08 Lavoro,

OeSE, "5+5" sulle immigrazioni), e su ogni tematica che potrebbe essere oggetto di un lavoro comune, convengono sulle seguenti disposizioni.

Articolo 1

Questa nuova cooperazione, che permetterà di valorizzare le politiche innovatrici e gli scambi d'esperienze, verterà soprattutto sulle politiche intraprese dai due Paesi nei seguenti campi:

- Le politiche attive dell'impiego, e principalmente l'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro;
- Le politiche sociali: la lotta all'emarginazione e alle discriminazioni. Le pari opportunità;
- La lotta contro il lavoro illegale;
- L'immigrazione.

Articolo 2 .. Incontri formali fra i due ministeri

Si assisterà alla creazione di un Gruppo di lavoro, composto dai rappresentanti dei due Ministeri. Si riunirà semestralmente, alternativamente in ciascuno dei due Paesi, per valutare l'attuazione dell'accordo e definire le azioni da compiere.

Questo Gruppo di lavoro proporrà ai Ministri, che si riuniranno una volta l'anno, le iniziative possibili per completare l'attuazione dell'accordo.

Articolo 3 Visite, incontri e seminari

IO - Al fine di identificare le politiche, le azioni innovatrici e le procedure opportune, di favorire lo scambio d'esperienze e di promuovere delle posizioni comuni, saranno organizzate delle visite di esperti e di alti funzionari riguardanti i seguenti temi:

- L'invecchiamento attivo e il mantenimento al lavoro degli "anziani";
- La modernizzazione del mercato e del diritto del lavoro e la gestione attiva delle ristrutturazioni. Le azioni

permetteranno di proseguire la riflessione e la valutazione dell'adattabilità e della sicurezza delle nuove forme di lavoro e potranno avviare un lavoro comune sia sugli aspetti sociali della prevenzione e della gestione sociale delle ristrutturazioni, sia sulla ricollocazione delle attività economiche e industriali;

- La salute e la sicurezza sui luoghi di lavoro. Tali aspetti verranno trattati tramite lo scambio di esperienze e il confronto ("benchmarking"). Un'azione pilota sulla prevenzione degli incidenti potrebbe essere intrapresa congiuntamente sulla realizzazione del cantiere transfrontaliero d'infrastrutture Lione-Torino, creando un apposito gruppo di lavoro;

- La discriminazione delle persone disabili nell'impiego;

- La dimensione sociale ed economica dell'immigrazione~ soprattutto nell'ambito del dialogo "5+5".

Un'attenzione particolare potrà essere dedicata alle politiche di integrazione dei lavoratori immigrati. Lo scambio di esperienze e una concertazione approfondita sulle posizioni francesi e italiane sarebbero auspicabili in previsione della riunione ministeriale prevista a Parigi nel 2005;

- Infine le azioni avviate sul lavoro illegale al momento dell'accordo precedente, saranno mantenute, in particolare per la promozione di una rete europea su questo tema.

2° - Seminari

Nel periodo di validità del presente accordo, due seminari verranno realizzati su due temi prioritari:

L'inserimento professionale dei giovani nel mercato del lavoro. Il seminario studierà le origini sociali e scolastiche delle difficoltà di inserimento dei giovani nel mercato del lavoro e le modalità di entrata nel mercato del lavoro, in particolare attraverso il ruolo dei servizi per l'impiego. Questo seminario avrà luogo in Francia;

La Responsabilità Sociale delle Imprese. Tale seminario permetterà di proseguire nella riflessione iniziata dalle due Parti e di sviluppare un lavoro comune su questo tema. Il seminario sarà organizzato in Italia.

3° - Scambio di funzionari

Saranno favoriti scambi di funzionari tra il Ministero francese dell'Impiego, del Lavoro e della Coesione Sociale e il Ministero italiano del Lavoro e delle Politiche Sociali, per periodi di tempo significativi.

Art. 4 - Clausole finanziarie

La spesa finanziaria sarà a carico delle Parti che ne assumono l'attuazione.

Art. 5 - Disposizioni finali

Il presente accordo entrerà in vigore alla data della sua firma e avrà una durata di due anni. Alla data della sua entrata in vigore, esso abroga e sostituisce l'accordo del 14 settembre 2002.

Questo accordo sarà rinnovato da tacita riconduzione per un periodo di altri due anni, salvo che una delle due parti manifesti una volontà contraria almeno novanta giorni prima del termine della sua scadenza.

Firmato a Roma il 25 gennaio 2005 in duplice copia, una in lingua francese, l'altra in lingua italiana, le due copie fanno ugualmente fede.

Ministero del Lavoro Ministero dell' Impiego, del Lavoro e delle Politiche Sociali e della Coesione Sociale della Repubblica italiana della Repubblica francese

Il Ministro per il Ministro

il Ministro delegato per le Relazioni del Lavoro

Roberto Maroni Gérard Larcher

BIBLIOGRAFIA

- ABRAMO K., *La nostra vita lontana dalla legge*, 2006, disponibile in www.alolabor.org;
- AHMED H., *La donna nell'economia sommersa*, Sane, Bandiera, 2004.
- AL KARAMA, *Association Marocaine d'Etudes et de Recherches sur les Migrations, La migration clandestine.Enjeux et perspectives*, Rabat, 2000.
- AL OMARI M., *Il settore irregolare nello Yemen*, 2007, disponibile in www.sadasoria.com;
- ALES E., *Dalla politica sociale europea alla politica di coesione economica e sociale. Considerazione critiche sugli sviluppi del modello sociale europeo nella stagione del metodo aperto di coordinare*, in *WP CSDLE "MASSIMO D'ANTONA".INT*, 2007, n. 51, disponibile in www.lex.unict.it;
- ALES E., *La modernizzazione del modello di protezione sociale europeo : Lotto all'esclusione sociale attraverso l'Oen Method of Coordinativo*, in *Quaderni di diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, 2004.
- ALI L., *Metodologie di stima dell'economia sommersa: un'applicazione al caso Siria*, Almeshryq, Damasco, 2007.
- AMBROSINI M., BELLAVISTA A., *Le politiche statali di emersione del lavoro nero:strumenti e tecniche*, in VINTO P. (a cura di), *Le politiche pubbliche di contrasto al lavoro irregolare*, Cacucci, Bari, 2007.
- AMBROSINI M., *Immigrazione irregolare e sanatoria. Riflessioni e proposte a partire da una ricerca*, in *Aggiornamenti Sociali*, 2005, 7-8.
- ANASTASIA B., BRAGATO S., RASERA M., *Dopo la grande regolarizzazione del 2002.Percorsi lavorativi degli immigrati e impatto*

sul mercato del lavoro, in BARBAGLI M., COLOMBO A., SCIORTINO G. (a cura di), *I sommersi e i sanati. Le regolarizzazioni degli immigrati in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2004.

- ANDREONI A., *Lavoro, diritti sociali e sviluppo economico*, Giappichelli, Torino, 2006 .
- BACCARO L E SIMONI M., *IL referendum sull'articolo 18 e gli interventi per la flessibilità del mercato del lavoro*, 2003, disponibile in www.papers.it.
- BACULO L., *Politiche di emersione e politiche di sviluppo*, ESI, Napoli, 2004.
- BARBAGLI M., COLOMBO A., SCIORTINO G., *I sommersi e i sanati. Le regolarizzazioni degli immigrati in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2004.
- BARBAGLI M., *Immigrazione e reati in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2002.
- BARBIERI P., G. FULLIN (a cura di), *Rapporto sul lavoro irregolare nel Verbano Cusio Ossola*, Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale, Università degli Studi di Milano Bicocca, 2001.
- BARRUCCI T., LIBERTI S., *Lo stivale meticcio. L'immigrazione in Italia oggi*, Carocci, Roma 2004.
- BASENGHI F., *Alcuni cenni sulle misure di emersione e stabilizzazione del lavoro*, in Dossier ADAPT, 2007, disponibile in www.adapt.it.
- BASSO P. - PEROCCO F., *Gli immigrati in Europa*, Franco Angeli, Milano, 2003.
- BELLANCA N., *Cooperazione senza fiducia originaria. Gli effetti di rete come opportunità per le politiche locali*, in *Stato e Mercato*, 2002, n.66.
- BELLAVISTA A., *Al di là del lavoro sommerso*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2008, 1.

- BELLAVISTA A., *Il Governo Berlusconi e il problema del lavoro sommerso*, in *Il Lavoro nella giurisprudenza*, 2001.
- BELLAVISTA A., *Il lavoro sommerso*, Giappichelli, Torino, 2000.
- BELLAVISTA A., *Le politiche statali di emersione del lavoro nero: strumenti e tecniche*, in VINTO P. (a cura di), *Le politiche pubbliche di contrasto al lavoro irregolare*, Cacucci, Bari, 2007.
- BIANCO G., *Il lavoro e le imprese in nero*, Carocci, Roma, 2002.
- BLANPAIN R., *Il Trattato di Amsterdam e oltre: la fine del modello sociale europeo?*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 1998, 1.
- BOERI T., GARIBALDI P., *Un nuovo contratto per tutti*, Chiare lettere, Milano, 2008.
- BOERI T., PEROTTI R., *Perché è questo introdurre un salario minimo in Italia*, 2004, disponibile in www.frdb.org
- BOITEL B., *Variations sur le contrat de travail unique*, in *Dalloz*, 2005, n.34.
- Bonaventura L., *Una norma sociale per il mercato del lavoro sommerso*, paper n.1/2004, disponibile in www.glieuros.eu
- BONAVENTURA L., *Una norma sociale per il mercato del lavoro sommerso*, paper n.1/2004, disponibile in www.glieuros.eu
- BRUNETTA R., CECI A., *Il lavoro sommerso in Italia: cause, dimensioni e costi-benefici dell'emersione*, in *Economia Italiana*, 1998, 2.
- BUSETTA P., GIOVANNINI E., *Capire il sommerso*, Liguori, 1998.
- BUSETTA P., GIOVANNINI E., *La misura dell'economia sommersa secondo le statistiche ufficiali, anno 2000-2004*, disponibile in www.escidalnero.it.
- CAMPANELLI L., *Occupazione e lavoro irregolare*, Giappichelli editore, 2001.

- CANGIANO A., STROZZA S., *Le procedure straordinarie di regolarizzazione: regole e risultati delle diverse tornate*, in STROZZA S., ZUCCHETTI E. (a cura di), *Il Mezzogiorno dopo la grande regolarizzazione. Vecchi e nuovi volti della presenza migratoria*, II, Franco Angeli, Milano, 2006.
- CAPONIO T., COLOMBO A., *Stranieri in Italia. Migrazioni globali, integrazioni locali*, Il Mulino, Bologna, 2005.
- CARABELLI U., *Dagli ammortizzatori sociali alla rete integrata di tutele sociali: alcuni spunti per una riforma del welfare*, disponibile in www.unicz.it/lavoro.
- CARBONI C., *Lavoro informale ed economia diffusa: costanti e trasformazioni recenti*, Edizioni Lavoro, Roma, 1990.
- CASUCCI F., *Le norme fondamentali del nuovo ordine giuridico integrato*, TOMMASO MAROTTA, Napoli, 2000.
- CASUCCI F., *Realtà economica e immaginazione giuridica*, in a cura di FAVALE, MARUCCI B. (a cura di), *Studi in memoria di Vincenzo Ernesto Cantelmo*, Tommaso Marotta, Napoli, 2003.
- CERSOSIMO D., WOLLEB G., *Politiche pubbliche e contesti istituzionali. Una ricerca sui patti territoriali*, in *Stato e Mercato*, 2001, 63.
- CESARE V. E CONDINI E., *Il Mezzogiorno dopo la grande regolarizzazione. L'esperienza italiana nel contesto internazionale*, I, Franco Angeli, Milano, 2006.
- CHAVANCE, B. "Organisations, institutions, système : types et niveaux de règles," *Revue d'Économie Industrielle*, XCVII(4), 2001.
- CHIARELLO F., *Economia informale, famiglia e reticoli sociali - in rassegna italiana di sociologia*, a, XXIV, N, 2, aprile, giugno 1983.
- CLEMENTE MASSIMIANI, *Flessicurezza e lavoro dignitoso in Europa: una convivenza possibile?* 2009, disponibile in www.europeanrights.eu

- CMDSG , *Sul nesso fra lavoro dignitoso e globalizzazione*, 2004.
- CONDINI E., *Gli aspetti normativi*, in fondazione Ismu, Ottavo Rapporto sulle migrazioni, FrancoAngeli, Milano, 2003.
- CONDINI E., *Obiettivi e risultati della regolarizzazione italiana del 2002*, in Cesare V e Codini E., (a cura di) *Il Mezzogiorno dopo la grande regolarizzazione. L'esperienza italiana nel contesto internazionale*, volume ,primo, FrncoAngelo, 2006.
- CONVENEVOLE R, “*Come accrescere il gettito IVA- analisi comparata dei sistemi italiano francese*”, Documento di lavoro n°5 Ufficio studi dell'Agenzia delle Entrate, disponibile in www.agenziaentrate.it
- CORDA A., SALA CHIRI G., *Il Reato di immigrazione clandestina: un'analisi comparata*, 2008, disponibile in www.glieuros.eu.
- DALLAGO, B., *L'economia irregolare. Economia “sommersa” e mercato irregolare del lavoro in sistemi economici differenti*, Angeli, Milano, 1988.
- DAMY G., *Le renforcement des sanctions du travail dissimulé*, JCPE, 2007
- DE RITA G E CAMUSI , *La dinamica dell'economia sommersa: i nodi da sciogliere*, “*economia italiana*”, 2003, n.1, gennaio-aprile.
- DE VIVO P, *Il mezzogiorno e il governo “simbolico” dell'economia sommersa*, il Mulino, 2004, n.4.
- DEL PUNTA R., *Lezioni di diritto del lavoro*, il Mulino, Bologna, 2006.
- DEL TORTO A., *Lavoro nero: sospensione dell'attività imprenditoriale*, in *Dir.prat.lav.*, 2007.
- DELOROZOY R., *Le travail calandestin, rapporto remis au président de la République le 1 avril 1980*, in *Droit Social*, 1981.

- DERITA G., E CAMUSI M.P., *La dinamica dell'economia sommersa: i nodi da sciogliere*, "Economia italiana", n.1, gennaio-aprile, 2003.
- DI CARLUCCIO C., *Contrasto al lavoro sommerso tra politiche regionali ed esperienze territoriali*, in *Diritti Lavori Mercati*, 2007, n.1.
- DI CARLUCCIO C., *Il mercato del lavoro nella legislazione regionale: la legge della regione Marche 25 gennaio 2005*, n.2 in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2005, 1.
- DOCKES E., *DU CNE AU CPE, après le jugement du Conseil de prud'hommes de Longjumeau*, in *DS*, 2006.
- DOMENICO MARINO, *La realtà di un'economia locale meridionale con una forte incidenza del sommerso: il caso della Calabria* - senza anno, disponibile in www.emersionedellavorosommerso.it
- ELAINE L., EDGCOMBO AND MARIA MEDRANO ARMINGTON, *The informal Economy: Latino Enterprises at the Margins* (Washington, D.C: The aspen Institute FIED, Setember 2003); disponibile in www.Fieldus.org
- Erika Malm, *The Informal Economy and Microenterprise in the United States*, FIELD forum Issue 14(Washington, D.C: The aspen Institute / FIED, March 2003); disponibile in www.Fieldus.org
- Esam A, *Il settore informale*, ESRA, Damasco, 2006.
- ESPOSITO M, Gargiulo U, *Il contrasto al lavoro sommerso: potestà legislativa regionale e strumenti di intervento*, in Zoppoli L, (a cura di), *La legislazione regionale in materia di lavoro*, 2007.
- ESPOSITO M., *La Campania e il lavoro sommerso: brevi appunti per il legislatore regionale e sommersi consigli per quello nazionale*, in VISCOMI A., (a cura di) *Questioni su lavoro sommerso e politiche di sviluppo locale, primo quaderno*, Rubbettino, 2008.
- FAIOLI M., *Il lavoro irregolare delle persone d'origine extracomunitaria: il contributo forfetario tra legislazione e regolarizzazione*, in —leggi tributarie 2002" (Rubriche).

- FAIOLI M., *Il lavoro prestato irregolarmente*, Giuffrè Editore, Roma, 2008.
- FAIOLI M., *Il sistema sanzionatorio del lavoro sommerso al vaglio delle Corte Costituzionale*, in *Diritto del lavoro*, 2005.
- FONTANA R. E ROSATI S., *Corso di sociologia del lavoro*, 2006, disponibile in www.spbo.unibo.it
- FORGES DAVANZATI, *Le politiche di contrasto al lavoro non regolare:orientamenti teorici alternativi*, in Vito Pinto,(a cura di),*le politiche pubbliche di contrasto al lavoro irregolare*, Bari, Cacucci,.
- FRANCESCO TIMPANO, *Politiche e incentivi per l'emersione*, in VISCOMI A, (a cura di), *questioni su lavoro sommerso e politico di sviluppo locale*, primo quaderno Rubbettino, 2008.
- G HUE, *Droit pénal et formes irrégulières de travail et d'mpoli:re.soc.crim*.1992.
- GABRIELE C E COSIMO , *Il 4° rapporto sull'economia sommersa e lavoro non regolare in Calabria*, 2007.
- GALLINO L., *La cultura d'impresa e le morti sul lavoro*, in *La Repubblica* 4 gennaio 2008.
- GANDOLFO M, GENNARI P, *Il lavoro sommerso: è possibile rilevarlo?*,senza anno, disponibile in www.ds.unifi.it
- GAROFALO M., *Le iniziative regionali in materia di lavoro sommerso. Gli indici di congruità*, in Vinto P(a cura di), *Le politiche pubbliche di contrasto al lavoro irregolare*, Cacucci Editore, Bari, 2007.
- GENTILE M., TRAPASSO R., *"Il ruolo delle Commissioni per l'emersione: una breve sintesi"*, 2002 disponibile in www.governo.it.
- GHEIDO M.R., CASOTTI A., *Lavoro sommerso:incentivi per l'emersione*, in *Dir.prat.lav*, 2001.
- GINESTE S , *Article Undeclared "from sysdem correspondent*, 2007.

- GIOVAMBATTISTA P, BERARDINO L., *De Lorenzo A , Lavoro nero e sommerso*, Cesi Multimedia, 2008.
- GUALMINI E., *La politica del lavoro*, Il Mulino, Bologna, ,1998.
- HARAST R, *Una legge a tutela del mercato del lavoro e della concorrenza leale*,2007, disponibile in www.sse-sbv-ssic.ch
- HASSAN M, *Economia Sommersa*, 2007, disponibile in www.mpic-yemen.org
- HASSAN M, *La nostra economia nascosta*, La scienza, Baghdad, 2006.
- HERMANS S., *The Social Agenda of the European Union and the Modernisation of the European Social model*, in Collegium, 33.
- HIRSCHMAN A. O., *Retoriche dell'intransigenza. Perversità, futilità, messa a repentaglio*, Bologna, Il Mulino, 1991.
- ICHINO P, *Il lavoro e il mercato: per un diritto del lavoro maggiorenne*, Milano,1996.
- JACQUES FREYSSINET, *La rivolta in Francia e le origini del CPE* , 2006.
- JACQUES ROJOT E LE FLANCHEC, *Politiche attive per l'occupazione in francia*, 2005.
- JAN LOSBY AND OTHERS, *The informal Economy: Experiences of African Americans*(Washington ,D.C: The aspen institute/FIELD,September 2003) . disponibile in www.fieldu.org
- JAN LOSBY AND OTHERS, *Informal Economy Literature Review* (Washington, D C : The Aspen Institute/ FIELD, December 2002); disponibile in www.fieldus.org.
- JEAMMAUD A., MORVAN P.,*Que penser du « contrat de travail unique »* in DT,2007,gennaio,Reynès
- JEPSEN M., SERRANO PASCUAL A. , *The European Social Model: an exercise in deconstruction*, in JESP, 2005, n.3 .
- LEMIEUX T., RORTIN B,E FRÈCHETTE P,*the effect of taxes on labour suppli in the underground economy* ,in —*American economic review*”1994.

- LEVASSEUR G., *Droit social et droit pénal : études offertes à Brun A*, libr. Econ. Et sociale, 1974.
- LUCIFORA L., *Economia sommersa e lavoro nero*, Il Mulino, Studi e Ricerche 2004 .
- LUPI R E TOMASSINI A., *Ancora sugli interpelli fiscali e il requisito della preventività* , in *Dialoghi di diritto tributario*, 2007.
- MARCO R , *Il paese sommerso dei clandestini al lavoro*, Feltrinelli, Roma, 2009.
- MARIA CARTA E TONARELLI A, *Il fenomeno del lavoro sommerso nella provincia di Livorno*, 2002, disponibile in www.provincia.livorno.it
- MASSI E., *La nuova emersione progressiva*, in DPL, 2003.
- MAURIZIO A, *Lavoro nero, sociologia del lavoro*, 2007, disponibile in www.emersionedellavoronero.it
- MAURIZIO SALA CHIRI, *Il lavoro sommerso ed il diritto del lavoro*, in il Diritto Del Lavoro. anno LXXV11, 2003, n.5 .
- MEGALE A., TESELLI A. *Lavori minorili e percorsi a rischio di esclusione sociale. Famiglie, istruzione, diritti*, Studi e Ricerche, Ediesse. Roma, 2006.
- MELDOLESI L , *L'emersione 2003*, disponibile in www.reteres.eu
- MELDOLESI L., *IX Relazione, Comitato per l'emersione del lavoro non regolare*, 2003, disponibile in www.emersionedellavoro.it
- MELDOLESI L., *Occupazione ed emersione*, Carocci editore, Roma, 2000.
- MICHEL CAMDESSUS, *Le sursaut. Vers une nouvelle croissance pour la France*,
- MICHEL DE VIRVILLE, *Pour un Code du travail plus efficace, Rapporto al Ministro degli Affari sociali, del lavoro e della solidarietà*, gennaio 2004.

- MOCELLA M., *L'evoluzione dei modelli per favorire l'emersione del lavoro*, in CAPORRINO V e GRANATA G, (a cura di), *Modelli di emersione del lavoro sommerso nell'impresa*, Roma, 2008.
- MOHAMED A, *Un salario minimo nei paesi arabi*, 2007, disponibile in www.alolabor.org
- MOHSSEN M, *Il fenomeno del lavoro sommerso*, Patria, Bagdad, 2006.
- MORVAN P., *Le contrat "nouvelles embauches"*, in *Semaine Juridique*, Edition socialw, 2005,
- Nor A, *150,000 imprese non hanno l'assicurazione sociale*, 2008, disponibile in www.sis.gov.eg
- OLIVIER BLANCHARD E JEAN TIROLE, *Protection de l'emploi et procédures de licenciement, Rapporto del Consiglio di analisi economica*, maggio 2003.
- ORNELLA CILONA, CGIL NAZIONALE, *Il lavoro in Europa Notiziario sulle politiche attive del lavoro in Europa*, Numero 7, ottobre 2008.
- PACIFICO M., *Le politiche per l'emersione del lavoro non regolare sono davvero fallite*, Torino, 2004.
- PALIDDA S., *Migranti devianti e vittime*, Fondazione Ismu, FrancoAngeli, Milano, 2001.
- PAOLO L., *Un confronto nell'adempimento dell'IVA in Italia e Francia: differenze quantitative e cause economico giuridiche*, 2007, Documento di lavoro n°5 Ufficio studi dell'Agenzia delle Entrate, disponibile in www.agenziaentrate.it
- PASQUINI F., *La regolamentazione del mercato come strumento di emersione*, 2003, disponibile www.csmb.unimo.it.
- PERLINGIERI P., *Mercato, solidarietà e diritti umani*, in ID., *Il diritto dei contratti tra persona e mercato*, Napoli, 2003.

- PERONE G., *Economia informale, lavoro sommerso e diritto del lavoro*, in Rivista del diritto della sicurezza sociale, 2003.
- PIERRE CAHUC E FRANCIS KRAMARZ, *De la précarité à la mobilité : vers une sécurité sociale professionnelle* .Pari, 2004 .
- PRIESTLEY T., *A propos du contract d'activité proposé per le rapport Boissonat*, in Droit Social, 1995.
- PUGLIESE E, *Immigrazione, lavoro e diritti di cittadinanza*, in "Giornale di Diritto del lavoro e di reazioni industriali" n.102, anno, XXVI, 2004.
- *Questioni su lavoro sommerso e politiche di sviluppo locale, primo quaderno*, Rubbettino, 2008.
- RESCIGNO P., *La tutela della personalità nella famiglia, nella scuola, nelle associazioni*, in Studi in onore di G. Chiarelli, IV, Milano, 1974.
- ROMA G., *L'economia sommersa*, Roma, Laterza, 2001 .
- ROY-LOUTANAU Cl, *Le contrat nouvelles-embauches : la flexi-sécurité à la française*, in DS, 2005
- Roy-Loutanau, Le contrat nouvelles embauches : La flexi sécurité à la Française, in Droit social, 2004.
- RULLANI E, *Reti e contesti del capitalismo molecolare: elogio della diversità e della relazione*, "Rassegna Economica", 1, LXII, 1998.
- RUSCIANO M, e ESPOSITO M, (a cura di) *lavoro sommerso in Campania linee di intervento*, Napoli, 2006.
- S. PARUOLO, *Il Partenariato e la democrazia economica del nuovo millennio*, in Mondo Operaio, 2002, N.2.
- SALA CHIRI M., *Il lavoro sommerso ed il diritto del lavoro*, in il diritto del lavoro, anno LXXVII, dicembre, 2003.
- SALIM M, *L' economia sommersa*, 2006, disponibile in www.sadasoria.com

- SALVATORE S. E EUGENIO Z., *Il mezzogiorno dopo la grande regolarizzazione, vecchi e volti della presenza migratoria*, II, FrancoAngeli 2006.
- SARACINI P., *Il contratto di attività in Francia*, in Zoppoli L(a cura di), *La legislazione regionale in materia di lavoro –studi preparatori*”, 2008.
- SARAMITO F., *Une régression :le contrat “nouvelle embauches »*, in DO, 2006.
- SCARPELLI F., *Regolarità del lavoro e regole della concorrenza:il caso degli appalti pubblici*, in q.Riv.,2006.
- SCHNEIDER F E ENSTE D, –Scado Economies:Seze,Cause,consequences”,Journal of Economic Literature, vol.28, 2000, n,1.
- SCIARRA S., *Modernization’ of Labour Law: A Current European Debate*, International Institute for Labour Studies, Geneva, 2007.
- SOMAVIA J., *Decent work:Report of the director-general*,87th International Labour Conference,1999, disponibile in www.ilo.org
- SOUHAIR A., *La répression du travail clandestin et l’aggravation des sanctions pénales par la loi du 31 décembre 1991* : Dr. Ouvrier, 1992.
- STEFANIA B., *Lavoro sommerso e servizi di cura; tra politiche del lavoro, dell’immigrazione e socio-assistenziali*, in Diritti Lavori Mercati, 2005, n.2.
- STEFANO P E DE SISTI P, *Risk Analysis applied to Tax Evasion using data mining methodology*, 2007, Documento di lavoro ,Ufficio studi dell’Agenzia delle Entrate, disponibile in www.agenziaentrate.it
- SVIMEZ, *Rapporto 2006 sull’Economia del Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino, 2006 .
- T AUBERT ET MONTPEYSEN, *Le renforcement de lutte contr le travail illégal*:DE.SOC.1997.

- TANGIAN A. (2007), *Is work in Europe decent? A study based on the 4th European survey of working conditions 2005*, in Diskussionspapier Nr. 157 Wirtschafts und Sozialwissenschaftliches Institut in der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.
- TIMPANO F, *Politiche e incentivi per l'emersione*, in Viscomi A, (a cura di) questioni sul lavoro e politiche di sviluppo locale, primo quaderno, Rubbettino, 2008.
- TIRABOSCHI, *Incentivi all'occupazione, aiuti di Stato, diritto comunitario della concorrenza*, Torino, 200.
- TRIGILIA C., *Patti per lo sviluppo locale: Un esperimento da valutare con cura*, "Stato e Mercato", 2001.
- V. JAN LOSBY AND OTHERS, *The informal Economy: Experiences of African Americans*(Washington ,D.C: The aspen institute/FIELD,September 2003) . disponibile in www.fieldus.org
- VALENTINI E., *Sussidio di disoccupazione,tassazione ed economia ommersa*,working paper Università Modena. Disponibile in www.lavoro.provincia.modena.it
- VALENTINI, E, *Sussidio di disoccupazione, tassazione ed economia sommersa*, 2004, disponibile in www.aiel.it
- VIGNEAU C., *Le nuove forme di flessibilità in Francia*, in diritti lavori mercati, 2007, n.1 .
- VISCOMI A, *Profili del lavoro sommerso*,in Mercato Del Lavoro, 2002 , n.2.
- VISCOMI A, *Sul lavoro sommerso,intervento al convegno "tutele senza lavoro e lavori senza tutele:uno statuto per rimediare?"*Benevento,10 maggio 2004, disponibile in www.emersionefrosinone.it
- VISCOMI A., *Incentivi all'emersione del lavoro sommerso e tecniche di accesso*,in RASS,2002.

- VISCOMI A., *Profili giuridici del lavoro sommerso*, in Diritto Mercato Lavoro, 2000.
- VITALE M., *Manca una cultura della sicurezza*, in il Sole 24 Ore, 11 dicembre 2007, n.340.
- VITULANO R., *Flessicurezza inutile senza rafforzare i diritti dei lavoratori*, in Conquiste, 14.9.2007, disponibile in www.europeanrights.eu
- ZANINI G, *Il mercato del lavoro, un confronto tra mezzogiorno e resto d' Italia (1993-2005)*, 2006.
- ZINGARELLI N., *Vocabolario della lingua italiana*, Zanichelli, Bologna, 2005.
- ZIZZA R., *Metodologie di stima dell'economia sommersa: un'applicazione al caso italiano, Temi di discussione del Servizio Studi (numero monografico)*, n. 463, Banca d'Italia. 2002.
- ZIZZA R., *Metodologie di stima dell'economia sommersa: un'applicazione al caso italiano*, Banca d'Italia, Temi di discussione, 2002, n° 4.
- ZOPPOLI L., *La filosofia giuridico - istituzionale della legislazione campana*, in Zoppoli L., (a cura di), *La legislazione regionale in materia di lavoro*, 2008.
- ZOPPOLI L., *Unione Europea e lavoro sommerso : nuove attenzioni e vecchie contraddizioni*, in VISCOMI A, (a cura di) *Questioni su lavoro sommerso e politiche di sviluppo locale*, primo quaderno, Rubbettino, 2008.
- ZUCCHETTI E, *La regolarizzazione degli stranieri. Nuovi attori nel mercato del lavoro italiano*, FrancoAngeli, Milano, 2004.
- ZUCCHETTI E., *Un mercato del lavoro plurale: tra 2vecchi" e "nuovi" equilibri in"* *sociologia del lavoro*, 2005.n.97.

I documenti

- Agenzia delle Entrate, *“Circolare n. 88”*, Roma, 11 ottobre 2001, disponibile in www.governo.it.
- CIPE, *“Linee guida per il programma straordinario di accertamento finalizzato alla intensificazione dell’azione di contrasto all’economia sommersa e per l’emersione progressiva per i lavoratori subordinati”*, Roma, 6 giugno 2002, disponibile in www.governo.it.
- Commissione D., *Decent work: objectives and strategies*, International Labour Office, Geneva. 2006, disponibile in www.ilo.org
- Commissione delle Comunità Europea , *Promuovere la possibilità di un lavoro dignitoso per tutti. Contributo dell’Unione alla realizzazione dell’agenda per il lavoro dignitoso nel mondo*, COM(2006) 249, 24.5.2006, Bruxelles, disponibile in www.europarl.europa.eu
- Commissione delle Comunità Europea, *Comunicazione sul lavoro sommerso*, Bruxelles, 1998, disponibile in www.europarl.europa.eu
- Commissione delle nazioni unite —*employment, incomes and equality , a strategy for increasing productive employment in Kenya 1972”*, disponibile in www.ilo.org
- Conferenza europea sulle politiche del lavoro e l’emersione: dalla segmentazione all’integrazione dei mercati del lavoro”- Ministero del lavoro, Catania 11-12 dicembre 2003; disponibile in italiano e in inglese sul sito www.emersionelavorononregolare.it.
- Consiglio europeo , Conclusioni della Presidenza, Bruxelles, 20-21.3.2003, disponibile in www.archivio.pubblica.istruzione.it
- Consiglio europeo, Conclusioni della Presidenza, Stoccolma, 23-24.3.2001, disponibile in www.archivio.pubblica.istruzione.it

- DOSSIER IMMIGRATION, *Une politique "assumée", un projet d'intégration "renouvelé"*, 19.10.2002 Sito Internet del Primo Ministro: www.premier-ministre.gouv.fr
- Emn European Migration Network, immigrazione irregolare in Italia, a cura di IDOS - Punto Nazionale di Contatto dell'EMN in collaborazione con il Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes e con il supporto del Ministero dell'Interno, 2005, disponibile in www.lavoro.gov.it
- Esempi di Politiche del lavoro in Europa. Emersione: politiche ed azioni, Marzo 2007, disponibile in ww.foggiaweb.it
- Europea, *Lavoro nero: sanzioni e incentivi per favorire l'emersione*, Bruxelles, 9 ottobre 2008, disponibile in www.europarl.europa.eu
- Eurostat, *Statistics in focus, Population and social conditions*, n. 8/2003, disponibile in www.bice.rm.cnr.it
- Il libro verde *"Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo"*, 2006, disponibile in www.europarl.europa.eu
- Il ministero del lavoro e della politiche sociali, *Il libro bianco sul mercato del lavoro in Italia*, 2001, disponibile in www.lavoro.gov.it
- ILO, *Child Labour Statistics, Meeting of Experts on Labour Statistics*, Mels/2008/1, Geneve. 2008
- *Immigrazione irregolare e sanatoria*, in: «Animazione Sociale», XXXV, n., 2005, n. 7-8
- Indagine Censis, 2005, disponibile in www.lavoro.gov.it
- INPS, *Convegno nazionale Linee di indirizzo per il Piano pluriennale 2004-2007. Relazione del Presidente del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza*, Roma 24 settembre 2004, disponibile in www.diritto.it
- International Institute For Labour Studies, *Pedagogical material on decent work*, 2006, disponibile in www.ilo.org.

- IRES, Save the Children 2007, *Minori al lavoro. Il caso dei minori migranti*, Ediesse , Roma, 2007.
- ISFOL, *Le politiche per l'emersione del lavoro nero e irregolare "quadro istituzionale e normativo"*, monografico n. 11,2007, disponibile in www.isfol.it
- Isfol, *Le politiche per l'emersione del lavoro nero e irregolare*, monografico n. 11, 2007, disponibile in www.isfol.it
- ISFOL: *Il punto sul:Emersione del lavoro irregolare*, 2005, disponibile in www.isfol.it
- ISTAT, *La misura dell'occupazione non regolare nelle stime di contabilità nazionale*, statistiche in breve, 6 febbraio 2008, disponibile in www.istat.it
- ISTAT, *Rapporto annuale 2006*, disponibile in www.istat.it
- ISTAT, *Rapporto Annuale. La situazione del Paese nel 2007*, Roma, 2008, disponibile in www.istat.it
- L'ufficio internazionale del lavoro, *Uno studio svolto in Tunisia e Marocco sul lavoro sommerso*, 2006, disponibile in www.ilo.org.
- *Lavoro sommerso e lavoro regolare*, un'indagine microeconometrica sulle imprese della toscana, 2003, disponibile in www.starnet.unioncamere.it
- Le convenzioni OIL: C29 sul lavoro forzato (1930); C87 sulla libertà sindacale e la protezione del diritto sindacale (1948); C98 sul diritto di organizzazione e di contrattazione collettiva (1949); C100 sull'uguaglianza di retribuzione (1951); C105 sull'abolizione del lavoro forzato (1957); C111 sulla discriminazione (impiego e professione) (1958); C138 sull'età minima (1973); C182 sulle forme peggiori di lavoro minorile (1999), disponibile in www.ilo.org.

- OIL , *Core Labor Standards Handbook*, Asian Development Bank, Manila, 2006, disponibile in www.ilo.org
- OIL , *Cos'è e cosa fa*, Ufficio internazionale del lavoro - Ufficio per l'Italia e San Marino, Ginevra – Roma, 2005°, disponibile in www.ilo.org.
- OIL , *Decent Work for a Fair Globalization*, Overview paper of the ILO Forum on Decent Work for a Fair Globalization, 31.10-2.11.2007, Lisbon, disponibile in www.ilo.org.
- OIL, *Child Labour Statistics*, Meeting of Experts on Labour Statistics, Mels, Geneve, 2008 .
- OIL, *Decent Work and a Fair Globalization: National Policy Responses*, International Labour Office, Geneva. 2005, disponibile in www.ilo.org.
- OIL, *Porre fine al lavoro minorile è oggi possibile - The End of Child Labour: within Reach*, Geneve, 2006, disponibile in www.ilo.org
- Organizzazione Del lavoro Araba, *Rapporto sul mercato del lavoro*, Aldar, Cairo, 2007.
- Organizzazione internazionale dei datori di lavoro, *L'economia Informale(un studio francese)*, 2003, disponibile in www.ioe-emp.org
- Parlamento europeo , *Relazione su “Promuovere la possibilità di un lavoro dignitoso per tutti”*, Proc. 2006/2240(INI), A6-0068/2007, 15.3.2007, disponibile in www.europarl.europa.eu
- Parlamento europeo , *Risoluzione su un modello sociale europeo per il futuro*, Proc. 2005/2248(INI), P6_TA(2006)0340, 6.9.2006, Strasburgo, disponibile in www.europarl.europa.eu
- Parlamento europeo , *Risoluzione su un modello sociale europeo per il futuro*, Proc. 2005/2248(INI), P6_TA(2006)0340, 6.9.2006, Strasburgo, disponibile in www.europarl.europa.eu

- Parlamento europeo, *Relazione su “Promuovere la possibilità di un lavoro dignitoso per tutti”*, Proc. 2006/2240(INI), A6-0068/2007, 15.3.2007, disponibile in www.europarl.europa.eu
- *Poverty and social exclusion in the EU after Laeken* – part 1 e n. 9/2003, disponibile in www.europarl.europa.eu
- *Poverty and social exclusion in the EU after Laeken* – part 2 .2003, www.alolabor.org
- *Rapport de la Commission Mazeaud sur le cadre constitutionnel de la nouvelle politique d'immigration*, juill,2008.
- *Rapport de Monsieur Guy -« Lutte contre le travail dissimulé : poursuivre les efforts en évitant les dérives »* ,2005, disponible in www.lemonde.fr
- *Rapport du Conseil économique et social*,oct.2003,sur l’immigration de travail, disponible in www.wikipedia.com
- *Rapport sur l'immigration et le droit d'asile*,mars, 2007, disponible in www.lemonde.fr
- *Rapporto al Ministro dell'Economia delle finanze e dell'industria*, ottobre 2004, disponibile in www.fondazionepastore.it
- *Rapporto al Ministro dell'Economia delle finanze e dell'industria et au Ministro dell'occupazione, del lavoro e della coesione sociale*, dicembre 2004, disponibile in www.emersionedellavorosommerso.it
- *Rapporto al Ministro dell'Economia delle finanze e dell'industria*, ottobre 2004, disponibile in www.fondazionepastore.it
- *Rapporto al Ministro dell'Economia delle finanze e dell'industria et au Ministro dell'occupazione, del lavoro e della coesione sociale*, dicembre 2004, disponibile in www.fondazionepastore.it
- *Rapporto finale sul lavoro sommerso in Europa* , 2001, disponibile in www.europeanrights.eu

- *Rapporto immigrazione, Dall'emergenza alla programmazione*, Ministero dell'Interno, 2000, disponibile in www.interno.it
- Regione Toscana, *Rapporto sul lavoro sommerso*, Firenze, 2002, disponibile in www.econ-pol.unisi.it
- Rispondenza fiduciaria: principi e implicazioni per la progettazione istituzionale, "Stato e Mercato", 2002, n.65
- Senato della repubblica, *Ufficio stampa e comunicazione, lavoro senza tutele: la controriforma della desta*, 2002, disponibile in [.www.senato.it/dsulivo/](http://www.senato.it/dsulivo/).
- United Nations "system of National accounts 1993", par.6.34 disponibile in www.ilo.org
- United Nations, *World Summit Outcome*, A/RES/60/1, 16.9.2005. disponibile in www.un.org

SITOGRAFIE

- www.frdp.org
- www.starnet.unioncamere.it
- www.ioe-emp.org
- www.sadasoria.com.
- www.agenziaentrate.it
- www.aiel.it
- www.alolabor.org
- www.alolabor.org
- www.censis.it
- www.csmb.unimo.it.

- www.ds.unifi.it
- www.econ-pol.unisi.it
- www.emersionedellavorosommerso.it
- www.emersionefrosinone.it
- www.emersionelavorononregolare.it
- www.escidalnero.it
- www.europarl.europa.eu
- www.europeanrights.eu
- www.europeanrights.eu
- www.fieldus.org/pdf; Internet.
- www.Fieldus.org/publications/Field-Forum 14.
- www.foggiaweb.it
- www.france-microcredit.org
- www.governo.it
- www.ilo.org
- www.isfol.it
- www.lemonde.fr
- www.mondefemmes.org
- www.moneyweek.fr
- www.mpic-yemen.org
- www.premier-ministre.gouv.fr
- www.provincia.livorno.it
- www.reteres.eu
- www.sadasoria.com
- www.senato.it/dsulivo/
- www.sis.gov.eg
- www.sisyphe.org

- *www.sse-sbv-ssic.ch*
- *www.unicz.it/lavoro*
- *www.wikipedia.com*

INDEX

Preface

CHAPTER 1

The concept of The undeclared work

1. Choice of a term
2. The historical origin of the undeclared work
3. Definition of the undeclared work
4. The principal elements of the undeclared work
5. Causes of the undeclared work
6. Effects of the undeclared work
7. A look at the Strategies and policies to formalize the undeclared work

CHAPTER 2

the undeclared work in Italy

- 2.1 General view of the undeclared work in Italy
- 2.2 Direct strategies
 - 2.2.1 the contract of the realignment (I contratti di riallineamento)
 - 2.2.2 Penalty systems
 - 2.2.3 Strategies and policies to formalize the undeclared work in for clandestine
- 2.3 Indirect strategies
 - 2.3.1 Strategies to face the undeclared work within strategies of labor activation
 - 2.3.2 Strategies to face the undeclared work within strategies of territorial activation
 - 2.3.3 Strategies to face the undeclared work within strategies of local growth
 - 2.3.4 Strategies to face the informal labor within strategies of social policies

CHAPTER 3

The illegal labor in French

- 3.1 Definition of the illegal work in France and historical points
 - 3.1.1 Definition of the illegal labor in France
 - 3.1.2 Historical points of the illegal labor in France

3.2 Labor markets in France

3.2.1 Traditional rules regulation labor markets in France

3.2.2 Flexibility of the labor market in France

3.2.3 Strategies from welfare – to – work

3.2.4 Four types of structure for integration of the economic activities

3.3 General view of the illegal labor in France

3.3.1 Organizations to formalize the illegal labor in France

3.3.2 Indirect strategies

3.3.3 Direct strategies

CHAPTER 4

Comparison between Italian and French laws

4.1 **General comparison**

4.1.1 The comparison among economic systems and taxes

4.1.2 The labor market

4.1.3 Sindical law

4.1.4 Immigration

4.1.5 Retirement

4.2 **Specific comparison**

4.2.1 Definition of the undeclared work

4.2.2 Strategies and policies to formalize the undeclared work, illegal

CHAPTER 5

the undeclared work in the International frame

5.1 **The decent work: A good strategy to face the undeclared work**

5.2 the undeclared work in the European

5.2.1 Discussions about the informal labor in Europe

5.2.2 Strategies and policies to formalize the informal labor in Europe

5.3 Flessicurity and the informal labor

5.4 The decent labor in the European union

Appendix

Cooperative agreements between Italy and France

1. Italy - France: cooperation in facing the illegal labor 5/11/2008.
2. The cooperative bilateral agreement between the ministry of labor and social assurance of Italy and the ministry of labor and social relation in France to face the irregular work March 2008.
3. Italy - France: Cooperation in immigration 30/11/2007.
4. Italy - France: Cooperation in control of the illegal labor, immigration and policies of employment activation 25/1/2005.

Bibliography

Index “English”

Preface “English”

Preface

The studies conducted on labour law frequently catch the attention of jurists for their wide interest devoted to the factors that affect technical-juridical detection of the involved issues and the social burden its solutions implicate.

The undeclared work represents one of these cases. It is in fact a wide reality, more than what we normally tend to consider or think could weigh in the Western economic system. But it is above all a growing phenomenon all-over the world, albeit with different rates. In other words the undeclared work is not just an Italian phenomenon, but involves all the European Union country members and occurs worldwide, especially in the underdeveloped countries, although with different features and extents. The relevance of this subject is due to many reasons, among them is the fact that the undeclared work concerns millions of people in the world and produces billions of dollars per year.

The seriousness, width and complexity of the undeclared work and its causes are the premises to any discourse on this subject. It goes through the phenomenon of the illegality and criminal economy to mere tax and contribution evasion, clandestine immigration, passing through different middle stages: avoidance of economic and regulatory measures imposed by law or collective agreements in the formal labour market; evasion of the charges arising from security and hygiene measures at the workplace, unemployment, child labour, flexibility, social exclusion, poverty, corruption, the work dignity issue and so on. It is a well known phenomenon, not only among researchers and some legislators, but it was also dealt by the European Community and the International Labour Organisation ILO.

The undeclared work is a negative phenomenon that penalizes not only the involved workers but also the enterprises and the whole economy. It affects both people and public finance security, including work competition. On the other hand, it is known that the undeclared work is an ambivalent phenomenon. We thus cannot assume that such an integrated phenomenon into our social and economic structure can only cause damage.

There is however another aspect of the undeclared work that can be regarded as both a problem and a solution. Sometimes it is the result of strong complicity between the employer and employee, and therefore is not just a symptom of the exploitation of the worker's weak condition. The undeclared work has helped to restore the efficiency of market rules that constituted the basis of economic recovery of many countries worldwide. The informal economy represents even a significant share of income and employment, especially in developed countries and those who are looking for a way to development. Moreover, under certain conditions, the undeclared work can constitute a step in the evolutionary phase of the production systems that can lead to virtuous phenomena of economic development, such as the case of Southern Italy.

In this perspective it is hard to find a common definition of the undeclared work and it is equally difficult to state with certainty the range of the problem, since its width can only be estimated.

The need that will be met is, therefore, that of a test or, more precisely, an afterthought of the impact of the measures implemented in the field, in the context of a complex and diverse economic and social reality, such as Italy and France. These realities are delimited, but certainly significant in order to show the heterogeneity and articulation of the phenomenon, around which there is in fact a strong discomfort in the scientific analysis, owed to the need to provide an unambiguous definition.

Indeed, the pluralism of its definition is not in this case, and hardly ever, only the projection of varied cultural and scientific approaches, but essentially the signal of the extreme variety of the phenomenon as a whole, which affects the regulation of labour relations in its many system components such as the legal, economical, sociological and statistical ones.

In this survey we also wanted to clarify the significance of the policies to bring the hidden employment to light in its dual mode, direct and indirect. In what follows, we will describe and comment the theoretical foundations of liberal and interventionist policies to combat the undeclared work. We will proceed to the analysis of two different experiences in two major countries: Italy, with its three

cycles of legislative policies to combat the hidden employment; and France, that constitutes a special case of this aspect. We won't neglect to address also the issue of the undeclared work at a European and international level.

This survey is divided into five chapters, with an introduction and final conclusions. The first chapter provides an overview of the conceptual terminology, as there are many meanings attributed to the concept of hidden economy. We will try to shed some light by providing more precise analysis and specifying what is meant when using the expression of undeclared work rather than other terms.

We will also deal the causes that lead to the development or, more often, to the increasing of the undeclared work and its effects. It seems important and necessary to set this type of analysis, since, in order to concretely and thoroughly understand the subject we want to discuss, we cannot abstract from the elements that cause this phenomenon in the society and economic system.

Another important issue is to highlight what policies could be implemented to bring the hidden employment to light.

The second chapter is devoted, instead, to the undeclared work in Italy, highlighting how this can be considered as a special experience, full of various policies aiming to bring it to light. In the third chapter we will describe another European experience of an important country such as France. The fourth chapter is devoted to the comparison of the phenomenon of the undeclared work between Italy and France. In the last chapter, instead, we will analyze the phenomenon of the undeclared work at an international level. Finally our conclusions will trace back all the highlights of our survey.